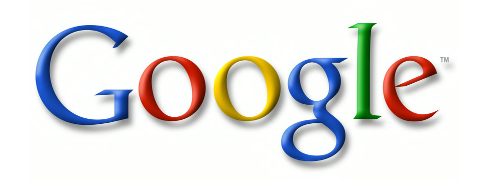

Google


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
·LIBRARIES·
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
ARTES·SCIENTIA·VERITAS
1817

La Vie Nationale

L/.

LA POLITIQUE

PAR

CHARLES BENOIST



PARIS
LÉON CHAILLEY, ÉDITEUR

—

1894

LA POLITIQUE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'IDÉE DE VIE. — LA VIE SOCIALE. — LA VIE NATIONALE.

Aristote a dit : « L'homme est un animal politique » ; Grotius : « L'homme est un animal sociable » ; d'autres ont donné d'autres définitions. On pourrait dire, si l'on ne craignait le pléonasme : « L'homme est un animal *vivant*. » L'homme est « un animal vivant ».

L'homme vit. Chacun de ses organes est un instrument de vie ; chacun de ses besoins, de ses désirs, de ses instincts, de ses appétits, chacune de ses affections, de ses passions, de ses forces, de ses infirmités, chacun de ses mouvements, de ses actes, chacune de ses pensées, tout en lui est une manifestation de vie. Non seulement tout en lui, mais tout autour de lui. Chacun de nous vit au milieu d'une multitude d'hommes, dont chacun vit d'une vie aussi pleine, aussi active, aussi exigeante que la sienne ; au milieu de phénomènes dont la presque totalité sont des manifestations de vie.

Car l'homme, cet animal vivant, ne vit qu'en société. L'homme primitif, le sauvage errant seul à travers les bois et gîtant seul dans une tanière, est une vaine imagination. On ne le trouve pas à l'état solitaire, ou bien il faut remonter si loin au delà de l'histoire qu'on ne l'y voit que par hypothèse, par comparaison avec d'autres animaux qui se distinguent de lui à tant d'égards qu'il est imprudent de l'en rapprocher et de conclure d'eux à lui. Partout, il fait partie d'une association, plus ou moins large, plus ou moins puissante, de laquelle il dépend plus ou moins, mais partout l'homme, dans l'histoire, apparaît lié à quelques hommes, à plusieurs, à beaucoup, à un grand nombre d'hommes.

C'est en quoi la définition de Grotius : L'homme est un animal *sociable*, et celle d'Aristote, qui, au fond, est la même : L'homme est un animal *politique*, résistent à toute critique et demeurent historiquement justes. La nôtre ne fait que dégager, que formuler expressément une idée qu'elles contiennent, mais qu'elles sous-entendent : *l'idée de vie*, qui est pour nous l'idée fondamentale, l'idée motrice et directrice, en toute science qui a l'homme à la fois et pour sujet et pour objet, en tout art qui l'a pour agent.

Interdépendance physique ou naturelle des hommes.

Les liens qui font de l'homme, animal vivant, un animal *sociable* ou *politique* sont multiples et de toute espèce. Il y a d'abord les liens du sang, puisqu'il naît d'un homme et d'une femme et que de lui naissent des hommes et des femmes. Il y a des liens

de famille, puisque ses enfants ne naissent pas de lui seul et qu'il est obligé de s'associer une femme pour les tirer d'elle. Mais cette femme a un père et une mère, des frères et des sœurs, qui ont des maris et des femmes, et de qui naissent d'autres enfants. Les enfants, à leur tour, prennent femme ou mari et voici de petits-enfants, de sorte que le réseau des liens du sang, bien qu'il s'affaiblisse aux extrémités quand on s'écarte trop du tronc, de la souche commune, va s'étendant, se développant sans cesse, et tient tout homme dans ses mailles. — Premier lien, première dépendance, *interdépendance physique* ou *naturelle* des hommes.

Rapports de voisinage ou de milieu.

Il y a ensuite les liens ou les rapports de position, de voisinage. Comme l'homme ne vit pas en l'air, il faut qu'il se fixe quelque part ; comme il ne vit pas isolé, il ne se cache pas dans les forêts. Comme certaines conditions lui sont indispensables pour vivre sans trop de peine ou au moins de peine possible, un sol salubre, de l'eau, de bonnes terres, il recherche des endroits qui réunissent ces conditions, et comme tous les hommes recherchent quelqu'un de ces endroits, il arrive nécessairement que quelques hommes se rencontrent en quelque endroit. Qu'ils commencent par se regarder en concurrents, en adversaires et, par la suite, en alliés, en amis, peu importe : voilà, entre eux, une seconde dépendance, d'autres liens ou d'autres rapports, de *voisinage* ou de *milieu*.

Mais de ces deux premières dépendances ne tarde

Interdépendance économique des hommes.

pas à en sortir une autre, la dépendance *économique*. L'homme isolé serait contraint de tout faire pour subvenir, avec le *maximum* d'effort, au *minimum* de ses besoins matériels. L'homme associé, en des groupes divers, à ses parents, à ses voisins, s'aperçoit vite que l'effort s'allège en le partageant, et que la satisfaction augmente, négativement, parce que la peine est moindre, positivement, parce que chaque besoin est mieux assouvi.

Division du travail.

Ainsi, la division du travail est peut-être la plus vieille des inventions de l'humanité. Elle date des origines, de l'association d'un homme et d'une femme, ou d'une horde d'hommes, soit entre eux, soit avec une horde de femmes. Sans doute les attributions n'étaient pas nettement définies et souvent il y avait confusion. Toutefois, même dans des communautés rudimentaires d'hommes et de femmes, l'homme et la femme devaient avoir du moins quelques fonctions différentes ; dans des communautés, encore rudimentaires, de chasseurs ou de pêcheurs, il n'est pas sûr que ceux qui se servaient des engins fussent toujours ceux-là mêmes qui les avaient fabriqués; dans des communautés, encore rudimentaires, de pasteurs, il n'est pas sûr que tout le monde, vieillards, hommes, femmes et enfants, fût toujours et exclusivement employé à la conduite des troupeaux. Mais ce ne sont que des conjectures, de la préhistoire ; l'histoire seule nous intéresse.

Elle s'ouvre, dès que les groupes humains deviennent sédentaires : la vie de toute l'humanité est en

germe dans la vie du premier village. A peine le premier village s'est-il formé de misérables huttes, que la division du travail éclate et s'affirme déjà; c'est elle qui a permis à un plus grand nombre d'hommes et qui de jour en jour permet à un nombre de jour en jour plus grand de vivre sur un plus petit espace ; par elle, déjà, dans le premier village, la densité des hommes et l'intensité de la vie ne sont accrues.

Coopération ; solidarité.

La division du travail ne divise pas les hommes : elle les rapproche : elle crée entre eux toute une nouvelle série de liens. Elle établit pour tous l'utilité de chacun, prouvant qu'il n'en est pas un seul qui ne soit bon à quelque chose, pas un seul qu'il y ait avantage à détruire ou justice à mépriser et, de même qu'elle accroît l'intensité de la vie, elle accroît la valeur de l'homme. A mesure que s'affermit la conscience de cette vérité, la division du travail change de nom; on ne voit plus les tâches séparées, mais seulement le bénéfice commun ; c'est maintenant la *coopération*, qui fait les hommes solidaires et supérieurs infiniment à ce qu'ils étaient avant de la connaître.

Interdépendance morale et sociale des hommes.

A partir de ce moment, lorsque existe et persiste la conscience de la coopération nécessaire et féconde des hommes, chacun faisant sa besogne propre, la société existe réellement. Jusqu'alors ils n'étaient unis que par des liens de dépendance physique : parenté, voisinage : à présent, ils le sont par des liens de dépendance économique : besoin que chacun a de tous, utilité de tous pour chacun. Bientôt, ce qu'on

peut appeler la conscience collective, le sentiment que chacun acquiert de la valeur sociale de tous, grandira et, en grandissant, créera de nouveaux liens encore. L'interdépendance naturelle des hommes : liens de famille, rapports de milieu, crée l'interdépendance économique des hommes : division du travail, coopération et solidarité, trois aspects divers du même fait, qui une fois aperçu, compris et volontairement perpétué, crée l'interdépendance morale et sociale des hommes; le plus fin tout ensemble et le plus fort des liens, composé qu'il est de fils innombrables.

La vie sociale.

La division du travail avait accru, en même temps que l'intensité de la vie de chaque homme, la densité des hommes vivant dans un même lieu. La conscience de la solidarité a accru, en même temps que la vie de chaque groupe, le volume des sociétés. On ne s'est plus senti dépendant uniquement de ses parents et de ses proches, de ceux uniquement auxquels rattachait quelque lien de nature, mais de tous ceux auxquels rattachait un lien quel qu'il fût, qui étaient de la même race, parlaient la même langue, avaient la même foi, vivaient dans le même temps ou avaient vécu dans le même lieu. La conscience de la solidarité a peu à peu dépassé, dans l'espace, les limites du village et, dans la durée, les jours d'une génération, accroissant, à chaque pas en avant, la vie de l'homme et la vie de l'humanité, si bien que, de progrès en progrès, cette vie est devenue d'une abondance, d'une richesse, d'une complexité qui lasse l'analyse.

Complexité et richesse de la vie sociale.

Suivre étape par étape cette évolution serait le plus fatigant des exercices d'école. Il suffit d'en marquer le point de départ et l'aboutissement actuel : entre ces deux termes extrêmes tient l'histoire humaine tout entière. Représentons-nous, si nous le pouvons, cet homme d'autrefois, qui est notre lointain ancêtre. Si dépourvu que nous nous le figurions, nous le doterons pourtant de quelque qualité, de quelque faculté, de quelque idée, de quelque pouvoir, qu'il n'avait pas. Après l'homme d'autrefois, regardons l'homme d'aujourd'hui : si bien armé que nous le supposions, nous oublierons toujours quelque qualité, quelque faculté, quelque idée, quelque pouvoir qu'il possède sûrement. Les livres saints rappellent avec admiration la longue vieillesse des patriarches : n'envions pas les années de Mathusalem ; nous les vivons en une semaine.

Au fait, combien de vies servent à la nôtre ; à combien de vies sert la nôtre ; de combien de vies vivons-nous ? A ne considérer même que la satisfaction de nos besoins matériels, combien de vies faut-il à chaque instant pour que nous ayons, comme nous l'avons, une vie commode et aisée ? Combien de vies commodes et aisées assure ou entretient le bon emploi de notre vie ? Combien de vies d'hommes se sont incorporées au plus petit des objets que nous consommons? Combien y a-t-il de coopération, de solidarité, osons le dire, combien y a-t-il de *vie sociale* dans une épingle ? Et, si nous brisons le cercle étroit des besoins matériels urgents, des besoins de l'ani-

mal humain, par combien de vies encore faut-il multiplier le total pour savoir de quoi s'est formé et se nourrit notre être moral et intellectuel, combien de vies se formeront sur lui et se nourriront de notre vie? Autant vaudrait faire le compte de tous les perfectionnements de l'outillage depuis le couteau de silex des premiers hommes, des transformations du droit depuis les règles grossières édictées par les premiers chefs, des acquisitions de l'esprit depuis les premiers chants de guerre balbutiés par des poètes vagabonds.

La matière de la politique.

Notre vie, faite de milliers de vies, notre vie matérielle, intellectuelle et morale est comme une dent de roue d'engrenage; chacune des dents, des vies où elle s'engrène, est, ainsi qu'elle, faite de milliers de vies, et ces milliers de vies, qui coopèrent entre elles, coopèrent aussi à la vie de l'ensemble, à la vie sociale, dont elles participent, en échange, par des milliers d'impulsions et de mouvements. Ou bien, si l'on préfère une autre comparaison, notre vie est comme une cellule organique, juxtaposée à des milliers de cellules pareilles qui sont reliées avec elle et entre elles par tout le tissu des lois, des mœurs, des relations sociales, communiquent de la vie au corps qu'elles composent et en reçoivent de la vie, des milliers de fois plus qu'elles ne lui en ont donné. Cependant le corps, la société vit d'une vie si énergique, si puissante, qu'on en est venu à dire sans métaphore et dans toute la rigueur de l'expression, que la société est un organisme vivant et que volontiers

l'on subordonnerait à la vie de la société la vie de ces cellules, qui sont les hommes. Dans l'état présent de nos connaissances, il serait téméraire de prendre parti sur cette thèse, d'affirmer ou de nier trop délibérément. Ce qui est de toute évidence, c'est que la cellule vit et que l'ensemble vit, c'est que l'homme et la société sont vivants. La vie de l'homme dans la société, la vie de la société, telle est la matière de la *politique*. La politique est proprement la science de la vie des hommes en société ou des sociétés humaines. Toute autre définition la rabaisse et la rétrécit.

La vraie fin de la politique.

La division du travail, quelque bienfaisante qu'elle soit, même lorsqu'elle est devenue la coopération, ne supprime la concurrence, ni entre les hommes, ni de chaque homme avec la société, et trop souvent la concurrence amène le conflit. Faire à chacun sa part, garantir à chacun sa juste activité, fixer le rapport équitable entre les nécessités de la vie individuelle et les exigences de la vie sociale, telle est la vraie fin de la politique.

Le Domaine de la politique.

Dans nos sociétés très denses, très volumineuses, très complexes et prodigieusement vivantes, le champ de la politique, son domaine est très vaste. Au moins peut-on soutenir que toutes les formes de la vie sociale rentrent par quelque côté dans le champ ou par quelque côté touchent au domaine de la politique. Le commerce n'est plus le troc tout simple entre deux Barbares : on n'échange plus produit contre produit, pour commune mesure de ces produits on ne se contente plus de graines ou de coquillages. Du jour

où la monnaie a fait son apparition, du jour où elle a été ce qu'elle est, une institution sociale, le commerce n'a pu être tout à fait indépendant de la politique. Du jour où il a cessé de s'exercer uniquement à l'intérieur de la communauté, où il s'est exercé de peuple à peuple, où l'on a dû en régler les conditions par traité, il a été, il ne pouvait pas ne pas être lié de tout près à la politique. De même pour l'agriculture. Du jour où elle ne consiste plus à gratter le sol avec un pieu durci afin d'y récolter des herbes à demi sauvages, aussitôt mangées que cueillies, dès qu'elle cesse d'agir au hasard et se donne pour but, non plus de nourrir le cultivateur seul, mais de subvenir aux besoins de la société, dès que c'est une entreprise industrielle soumise aux concurrents du dehors et demandant qu'on lui ouvre et qu'on leur ferme les frontières, elle aussi se rattache à la politique et, à plusieurs égards, ne s'en sépare plus. De même pour les travaux publics. Lorsque le sentier à peine tracé par l'usage n'a plus suffi aux communications entre les hommes, dans une société dont le volume allait croissant, lorsqu'il a fallu construire des routes et des canaux, approfondir ou endiguer les fleuves, jeter des ponts, creuser des ports, et lorsque enfin les routes ellesmêmes n'ont pas suffi, qu'il a fallu construire des chemins de fer et le long de ces chemins faire courir des lignes télégraphiques, lorsqu'il a été reconnu qu'il fallait, aux frais et au bénéfice de chacun, constituer un outillage social, lorsque le travail individuel a dû s'aider et se doubler des travaux publics, le

champ de la politique s'est agrandi d'autant. De même pour les finances et par les mêmes raisons. Mettre en commun des ressources et des dépenses, créer, entretenir des services d'État, c'est accroître la vie sociale, c'est accroître, par conséquent, le domaine de la politique. De même pour les Banques, également par les mêmes raisons : ce sont des facteurs de la vie sociale, et par suite des éléments de la politique, entendue comme on doit l'entendre.

De même encore pour la colonisation. Lorsque le vieux monde craque de toutes parts sous la poussée de nos sociétés trop denses et se déverse sur le nouveau, lorsqu'une nation essaime et que sa vie s'accroît par la naissance d'une colonie ainsi que la vie d'une famille par la naissance d'un enfant, en même temps que s'accroît l'étendue de son territoire, s'accroît pour elle le domaine de la *politique*. De même encore le soin de la défense du pays, le soin de dégager le droit, de formuler la loi, de faire prévaloir la justice; le soin de présider aux relations du pays avec les pays étrangers et de les diriger au mieux des intérêts nationaux; le soin de régler les rapports du pouvoir central et des autorités régionales ou locales, au mieux de tous les intérêts et les rapports de l'État avec les Églises, en vue de la paix religieuse et de la liberté; le soin de surveiller l'instruction de la jeunesse, en vue de faire de bons citoyens; le soin de contrôler l'hygiène publique, en vue de maintenir autant que possible la société dans des conditions physiques favorables, et d'organiser

l'assistance, afin de soulager, de diminuer autant que possible des maux qu'on ne saurait ni empêcher, ni guérir ; le soin d'étudier ce problème de tous les temps, qui est le grand problème de notre temps, devant lequel tous les autres s'effacent à ce point qu'on l'appelle « la question sociale » et de lui donner autant que possible, s'il est possible de lui en donner une, une solution dans la justice, dans la paix et la liberté.

La politique science de la vie de sociétés.

Ces différentes tâches, ces missions variées, mais précises, ne sont-elles pas — on le contesterait à tort — des parties de la politique? Elles sont des manifestations de la vie sociale, de la vie nationale. Or qu'est-ce que la politique, comme science? — La science de la vie des sociétés. Et comme art? — L'art de conduire la vie sociale pour le plus grand bien de la société et de chacun de ses membres; l'art de porter à la plus haute puissance et de tenir en un juste équilibre la vie de l'individu et celle de l'ensemble. Voilà pourquoi l'on a raison de dire que l'idée de vie est une idée fondamentale et que c'est à elle qu'il faut toujours revenir dans l'étude de la politique, qu'on l'envisage d'ailleurs comme science ou comme art

Art de conduire la vie sociale.

LIVRE PREMIER

LA SOCIÉTÉ. — LA NATION. — L'ÉTAT. LE GOUVERNEMENT.

CHAPITRE PREMIER

Origine des sociétés. — Formation historique des nations. — Naissance et développement de l'État.

Origine des sociétés.

Nous avons essayé de faire voir comment, par la division du travail, s'est accrue tout d'abord la densité des groupements humains primitifs, et comment par elle ils se sont ensuite accrus en volume ; comment les petites communautés ont grandi, se sont multipliées, se sont reliées entre elles, se sont agrégées en une communauté plus grande encore, comment, d'un seul mot, ces communautés primitives, la division quasi-physique du travail étant devenue une coopération consciente, sont devenues des sociétés.

Définition de la société.

Les sociétés, voilà leur genèse historique ; il est moins difficile de la retracer que de les définir. Qu'est-ce, en effet, qu'une société? On répond : C'est : 1° une réunion d'hommes ayant même origine, même

usages, mêmes lois; 2° une réunion d'animaux qui concourent à un même but, qui ont un même intérêt commun. Mais ce n'est pas assez dire. Même en fondant ensemble ces deux réponses, on n'obtient pas une définition complète de la société politique. Sans doute, il faut, pour qu'il y ait société, même origine, mêmes usages, mêmes lois, même but, même intérêt commun, mais il faut davantage. Deux caractères essentiels sont absents de cette définition trop vague. Il n'y a pas société, s'il n'y a pas durée dans le même lieu, à peu près sous la même forme. Tous les théoriciens s'accordent là-dessus. D'après Herbert Spencer, une des conditions, pour qu'il y ait société, « est la conservation, pendant des siècles, d'un arrangement qui, d'une manière générale, garde la même physionomie, dans toute la région occupée par la société ». Le nom de société ne convient et n'appartient qu'à ces groupes « où se révèle une certaine constance dans la distribution des parties, en conséquence d'une existence réglée (1) ». On ne saurait le donner « aux groupes toujours changeants que forment les hommes primitifs ». Ils peuvent avoir même origine, mêmes usages, mêmes lois (ou mêmes coutumes), même but, même intérêt commun, mais ils se modifient et se déplacent : la permanence, sous la même forme, dans le même lieu, leur fait défaut : ce ne sont pas des sociétés. Mais toutefois, ce sont des germes de société. Ils en ren-

(1) H. Spencer. *Principes de sociologie*, trad. franç., II, 2.

ferment les éléments, comme le noyau renferme l'arbre.

La famille, le village, l'association de plusieurs villages, ou comme on voudra les appeler, la *gens*, la *phratrie*, ou le *clan*, ou le *sept*, la tribu, la confédération de tribus, voilà, à ses divers états et déjà en évolution, le noyau d'où pousseront les sociétés. « Tout État, a dit Aristote, est évidemment une association. La première association est celle de l'homme et de la femme, la deuxième, celle du maître et de l'esclave, qui sont les bases de la famille... L'association première de plusieurs familles, pour des rapports qui ne sont plus quotidiens, c'est le village, qu'on pourrait bien justement nommer une colonie de la famille... L'association de plusieurs villages forme un État complet, arrivé à ce point de se suffire absolument à lui-même, né d'abord des besoins de la vie et subsistant parce qu'il les satisfait tous. » Au lieu du mot *État* — et pour éviter une confusion qui n'est que trop fréquente en cette matière — mettez le mot *Société;* depuis plus de deux mille ans que cette page est écrite, on n'a rien écrit de plus vrai : l'érudition la mieux renseignée, celle qui est allée le plus patiemment chercher des preuves partout où il peut s'en trouver, aux extrémités de l'Orient ou de l'Occident, dans l'ancienne Irlande ou dans l'Inde, ne saurait rien y ajouter; et ces quatre phrases demeurent merveilleusement claires, légères et solides comme ce génie grec, qui a appris au monde tant de vérités éternelles. Si la société est un organisme ou

Éléments de la société.

ressemble à un organisme, la famille, le village, l'association de plusieurs villages, voilà les divers états de la cellule sociale, et cette cellule n'est autre chose, en son premier état, que le premier groupement humain, l'association de l'homme et de la femme : insistons bien, le premier groupement et non pas l'homme seul, l'individu même, puisque de l'homme seul rien ne pouvait sortir, puisqu'en fait on ne trouve jamais l'homme isolé et que, d'autre part, l'individu n'existait pas, en quelque sorte, dans les groupes humains primitifs. « La société, dans les temps primitifs, est composée non pas d'individus, mais de familles (1) ». Ce n'est que peu à peu, et par l'effet encore de la division du travail, que l'individu s'est détaché du fond uni et terne de la famille, du clan, de la tribu, et qu'un homme et un homme ont cessé de se ressembler comme deux bœufs dans un même troupeau.

La société est un fait naturel.

Mais ces groupes humains qu'on est tenté de qualifier de primaires, la famille, le clan, la tribu sont réellement, historiquement, les *éléments constitutifs* de la société, et c'est prendre les choses au rebours que d'en faire avec certains auteurs de *simples divisions*, des *catégories* de la société. Ce sont les parties de ce tout, mais les parties existaient avant le tout et le tout n'existerait pas sans les parties. A la longue, quelques-uns des groupements intermédiaires ont décliné ou disparu. On ne sait plus guère, au moins

(1) Bagehot. *Lois scientifiques du développement des nations*, p. 109.

dans nos sociétés occidentales, ce qu'est le clan ou la tribu. En France, au moins, on ne sait plus guère ce qu'était la marche germanique ou le *pagus* gallo-romain; on ne sait plus guère ce qu'était la province et bientôt on ne saura plus ce qu'est le canton ou l'arrondissement, desquels la vie se retire chaque jour. La société subsiste « gardant, d'une manière générale, la même physionomie dans la même région. » Des éléments, des groupements nouveaux remplacent les groupements éliminés : la famille subsiste, à la base; le village ou la commune subsiste; le département s'est substitué à la province, et la société subsiste comme société, « révélant, en conséquence d'une existence réglée, une certaine constance dans la distribution de ses parties ». Ainsi de notre corps, où tout se renouvelle et change, où meurent et renaissent plusieurs fois pendant la durée d'une vie moyenne les éléments mêmes de la vie, et où, pourtant, la vie ne s'interrompt pas, et qui, dans son ensemble, ne paraît pas changer : « L'État, concluait Aristote, vient donc toujours de la nature, aussi bien que les premières associations, dont il est la fin dernière. » Ce que nous pouvons traduire ici par cette autre proposition : La société vient donc toujours de la nature; *c'est donc un fait naturel*, aussi bien que les premières associations, dont elle est la forme la plus large et le degré le plus haut. Elle est issue, tout naturellement, des communautés primitives et s'est développée par voie de croissance naturelle. Elle a rejeté, au cours de cette croissance, des éléments

vieillis, comme la tribu ou le clan, comme les castes, comme les classes dont l'importance s'affaiblit de plus en plus ; elle a fait à l'individu une part plus considérable, à sa base : la famille elle-même, qui reste le premier groupement social, n'est plus la famille patriarcale ; elle-même s'est individualisée. La société moderne embrasse beaucoup de groupements nouveaux que ne connaissaient pas les anciennes communautés : « les corporations ou syndicats professionnels ; les corps de fonctionnaires ; l'armée, du moment que l'esprit de corps s'y fait sentir ; les associations intellectuelles, corps savants, académies ; les associations fondées sur une communauté de croyances religieuses ou morales ; les communautés d'intérêts matériels dans les cercles distincts de la grande ou de la petite propriété foncière, des métiers, du commerce en gros ou en détail, du capital ou du travail industriel (1). ».

Les groupements anciens qui subsistent et tous ces groupements nouveaux sont des parties, des éléments de la société, mais des parties qui ne s'absorbent pas dans le tout, des éléments vivant d'une vie qui leur est propre, si elle n'est pas indépendante, et, en effet, la solidarité sociale fait qu'elle ne l'est pas absolument. On voit que la société, au sens le plus étendu, au sens de son nom allemand, *die Gesellschaft*, c'est « l'ensemble de toutes les formations collectives (*gesellschaftliche Gestaltungen*) qui

(1) Holtzendorff, *Principes de la Politique*, trad. franç. de M. Ernest Lehr, p. 165.

existent, en fait, dans une circonscription déterminée(1). Mais, de ce que ces formations collectives sont réunies en cet ensemble, la société, il ne s'ensuit pas qu'elles s'y fondent et se confondent tout à fait avec elle.

« Pour éclaircir notre pensée, prenons comme exemple une bibliothèque publique : les volumes isolés correspondent aux individus ; les ouvrages en plusieurs volumes ou mieux encore les divers ouvrages d'une même série (Droit, Théologie, Mathématiques, etc.) constituent une collectivité, une formation collective ; et la somme de ces diverses collectivités donne l'idée de ce qu'est la société, en même temps qu'on est appelé presque involontairement à songer aux profondes différences qui les séparent les unes des autres, bien qu'elles soient toutes comprises dans la même bibliothèque, l'État. » Cet exemple, emprunté par nous au baron Franz de Holtzendorff, serait excellent, sans le mot *État* par lequel la phrase se termine et que nous voudrions ne pas employer, avant de dire en quoi l'*État* diffère de la *Société*. Au reste, toute cette terminologie est très obscure : *Société*, *Nation*, *Peuple*, *État*, il n'est pas rare que l'on prenne ces termes divers pour équivalents, quoique chacun d'eux veuille rendre quelque chose de particulier, et trop souvent on les fait synonymes, au grand détriment de la netteté dans les idées et le discours.

(1) Holtzendorff, p. 164.

Éléments artificiels introduits dans la société.

Une société (ce qui précède nous permet d'en donner à présent une définition exacte et complète), c'est à la fois une réunion d'hommes ayant même origine, mêmes usages, mêmes lois, même but, même intérêt commun, parlant la même langue, professant la même religion ou du moins des religions très semblables ou, comme c'est le cas de la plupart des sociétés modernes, très tolérante à l'égard des religions ; et une réunion de toutes les formations collectives qui existent dans une circonscription déterminée. Qui existent et qui se maintiennent, ou bien dont un assez grand nombre et d'assez importantes se maintiennent assez longtemps pour que « l'arrangement de la société garde, d'une manière générale, la même physionomie, dans toute la régiou qu'elle occupe. » Le groupement des hommes en sociétés est, on le sait, un fait de nature : il est superflu de rechercher, comme l'ancienne psychologie, si ce fait a, dans l'âme humaine, un fondement qu'on appellerait : l'instinct de sociabilité. Le fait suffit, et le fait, c'est que les hommes vivent en société. C'est qu'on ne les aperçoit, si loin que l'on veuille fouiller le passé, que groupés en communautés plus ou moins considérables, la famille, le clan, la tribu, qui avaient pour base une origine commune ou la croyance à une origine commune, ces hommes associés étant ou se croyant fils d'un commun ancêtre, se rattachant réellement ou par des fictions qui avaient force réelle, à une tige primitive unique. Plus tard, les sociétés, en grandissant, ont pu avoir pour base la

contiguïté géographique ; si cette image n'était un peu vulgaire, on dirait volontiers qu'elles ont fait la boule de neige. Quant aux sociétés contemporaines, il est à remarquer que la base principale en est (surtout pour les groupements nouveaux qui entrent dans leur composition) la libre association ou union. A mesure que les sociétés se développent et se compliquent, sur les éléments naturels d'où elles sont primitivement sorties et qui en demeurent comme la tige, se greffent des éléments, artificiels peut-être dans une certaine mesure : une académie, notamment, est un groupement moins naturel, plus artificiel, que ne l'est la famille ou que ne l'était le clan.

Mais ce sont, en tout cas, ces premiers groupements naturels effectués et perpétués dans une région déterminée, c'est cette communauté d'origine, d'usages, de lois, de but, d'intérêt, de langage, de religion, qui donnent à une société, vis-à-vis des autres, son caractère spécifique. Alors, ce n'est plus seulement une société, c'est une *Nation*. Une nation est une société qui : 1° s'établit et dure sous la même forme, sur le même territoire ; 2° est, par rapport aux sociétés voisines, politiquement indépendante, autonome, αὐτάρχης ; 3° possède une conscience collective commune, des traditions, une histoire qui la font ce qu'elle est, à l'exclusion de toutes les autres ; 4° est politiquement organisée. Assurément cette définition est imparfaite, mais il y a des choses qui se sentent, pour ainsi dire, et qui ne se définissent pas. Bagehot disait à ce propos : « Pour tout homme

Qu'est-ce qu'une nation ?

qui sait ce que c'est quand on ne le lui demande pas » et néanmoins ne peut l'expliquer ou le définir sur-le-champ, « une nation signifie une réunion d'hommes semblables, capables, à cause même de cette ressemblance, d'agir de concert, et qui sont disposés, en vertu de cette même ressemblance, à obéir aux mêmes règles... Chaque nation est un groupe coopératif héréditaire, resserré par une coutume fixe (1). »

La Nation et le Peuple.

On le répète, la terminologie de la politique est très obscure : il est indispensable d'y porter un peu de lumière.

Nation ou *Peuple*, est-ce tout un ? Il semble qu'en français on prenne constamment l'un pour l'autre, et pourtant il doit y avoir une nuance : mais il ne sert à rien, pour la trouver, de demander du secours aux langues étrangères. L'allemand, au contraire, embrouille encore plus la question : il traduit notre *Nation* par *Volk*, que nous traduisons *Peuple*, et notre *Peuple*, précisément par *Nation*, qu'il nous emprunte. Les dictionnaires nous sont aussi d'une médiocre utilité. Littré dit : « *Nation*, réunion d'hommes habitant un même territoire, soumis ou non à un même gouvernement, ayant depuis longtemps des intérêts assez communs pour qu'on les regarde comme appartenant à la même race. — *Peuple*, multitude d'hommes d'un même pays et vivant sous les mêmes lois. » Au point de vue des grammairiens, des linguistes, c'est

(1) *Lois scientifiques du développement des nations*, pp. 22 et 237.

peut-être assez; au point de vue, plus rigoureux, des théoriciens politiques, ces deux définitions sont peu satisfaisantes. La théorie politique n'admet plus qu'il y ait une *Nation*, où il n'y a pas « un même gouvernement », et elle rattacherait de préférence à l'idée de *Nation* cette condition ou cette circonstance de vivre sous les mêmes lois, que Littré attachait à l'idée de *Peuple*. De même, un peuple peut exister avant d'avoir clairement la notion de patrie, mais non point une *Nation :* une nation n'existe que lorsqu'elle sait qu'elle existe. Que conclure de là et comment distinguer entre les deux mots? Rien de bien tranché; toutefois, la nation, c'est plutôt la société politiquement organisée, considérée quant au dehors, dans son action extérieure, en face des autres sociétés; le *Peuple*, c'est plutôt la société politiquement organisée, considérée quant à elle-même, dans son activité interne, abstraction faite des autres sociétés. Encore cette distinction n'est-elle pas incontestable et, par exemple, on ne saurait oublier la formule de 1790 : « La nation, la loi, le roi. » La *Nation*, et il s'agit de l'action politique interne. Il est vrai que maintenant on dit dans le même sens : Au nom du *Peuple* français. La nuance est à peine perceptible et, si la distinction offre son intérêt, la confusion serait à peu près sans péril. Il n'en est pas de même entre *Société* et *Nation*, d'une part; de l'autre, entre *Nation* et *État*.

La Nation et l'État.

On peut dire que la nation est la forme extérieure de la société; c'est la société ayant pris figure, recon-

naissable à certains caractères et comme revêtue d'un corps. Les nations se sont développées entre les sociétés, comme les individus dans les sociétés, en accentuant les différences qui, mises en relief, font de chacun un type original. Elles se sont développées successivement par la guerre, par les rivalités économiques, par la diversité et la concurrence des institutions politiques, par l'émulation artistique, par la bataille littéraire, scientifique et philosophique pour la suprématie de l'esprit. Avec le temps, ces différences sont devenues assez fortes pour que le nom d'une nation, prononcé tout à coup, évoque à l'instant une image, qui ne saurait en rappeler aucune autre. L'Angleterre, c'est ceci, et l'Allemagne, c'est cela, et la France, ceci, et l'Espagne, cela. Mais l'image qui se lève, fixe, saillante et lumineuse dans la mémoire, n'est pas la même pour l'Allemagne et pour l'Angleterre, ou pour la France et pour l'Espagne. Tout contribue à la dessiner, cette image : le milieu physique, le climat et la terre, l'origine ou la race, la langue, la religion, les mœurs, les lois, l'histoire, et, s'il est difficile de définir ce qu'est une nation, au moins est-il aisé de se représenter comment est telle ou telle nation. Ni la société ni l'État n'évoquent des images aussi arrêtées. Sauf pour des sociétés séparées l'une de l'autre par toute la largeur du monde, comme la société française et la société chinoise, et sauf pour des États d'une physionomie très accusée, comme l'État prussien, féodal, piétiste et militariste, on ne se représente pas aisé-

ment, du premier coup, comment est telle ou telle société, comment est tel ou tel État. A plus juste raison, est-il plus difficile encore de définir ce qu'est l'État; État, au singulier, car, en français, le pluriel devient quasi-synonyme de nation : les *États* ou les *nations*, et les bizarreries de la langue s'ajoutent aux obscurités de la théorie.

Définition de l'État.

Mais l'État, au singulier, ce n'est pas la même chose que la nation. L'État, au sens moderne, n'est pas non plus la même chose qu'au sens antique. Pour les anciens et pour le plus grand d'entre eux, pour Aristote, l'État n'est guère que la somme, que la totalité ou la majorité des citoyens actuellement existants. Il n'a pas d'intérêt qui ne soit la somme des intérêts de la totalité ou de la majorité des citoyens. Pour les modernes, l'intérêt de l'État peut être autre que la somme des intérêts de la majorité ou même de la totalité des citoyens actuellement existants. Dans la notion de l'État, les modernes ont introduit un élément nouveau : la permanence; pour nous, la nation est ce qui demeure le plus dans la société, et l'État ce qui demeure le plus dans la nation. L'État, c'est la personne morale de la nation, s'incarnant et durant dans les institutions, revêtue de la force et du droit de contraindre; on le reconnaît à ces deux signes : il fait la loi et il perçoit l'impôt.

Perpétuité ou continuité de l'État.

Pour les anciens, l'État changeait lorsque les citoyens changeaient : « Est-il possible, demandait Aristote, tant que la race reste la même, de soutenir

que l'État est identique, malgré l'alternative continuelle des décès et des naissances, de même qu'on admet l'identité des fleuves et des sources, bien que les ondes s'en renouvellent et s'écoulent perpétuellement? Ou bien doit-on prétendre que seulement les hommes restent les mêmes, mais que l'État change? L'État, en effet, est une sorte d'association; s'il est une association de citoyens obéissant à une constitution, cette constitution venant à changer, il s'ensuit nécessairement, ce semble, que l'État ne reste pas identique; c'est comme le chœur qui, figurant tour à tour dans la comédie et dans la tragédie, est changé pour nous, bien que souvent il se compose des mêmes acteurs (1). »

Les modernes, au contraire, professent que l'État ne change pas, même lorsque change la constitution; qu'il est permanent, qu'il demeure. Pour eux, les ondes et les hommes s'écoulent, mais le fleuve, mais l'État reste le même. Les acteurs passent du rôle tragique au rôle comique; ce qui varie, c'est ce qu'ils chantent : le chœur, en tant que chœur, ne change pas. Les modernes, là encore, pensent au corps humain, où s'opère un continuel renouvellement et qui, durant la plus grande partie de la vie, garde pourtant son identité, identité dont l'homme a conscience et mémoire et par laquelle il est non plus un homme quelconque, mais sa personne, à lui. Ainsi, l'État français est le même, sous cette troisième

(1) Aristote, *Politique*, I, iii, § 13.

République, que sous Napoléon Ier, sous Louis XIV, sous Henri IV, sous Charles V.

L'État et le Gouvernement.

Le gouvernement change à la vérité, et de forme par les révolutions, et de mains par l'effet seul du temps, mais le gouvernement n'est pas l'État ; ce n'est que l'enveloppe et comme le vêtement de l'État, Il y a corruption et erreur sur les mots, si l'on dit l'*État* au lieu de dire le *gouvernement*, si l'on dit : « L'État, c'est toujours Pierre ou Paul ; ce sont toujours tels ou tels ministres. » Rien n'est plus exact, du gouvernement, mais rien n'est plus faux, de l'État. Loin de changer, l'État est une personne morale, et une personne morale perpétuelle ; il est ce qu'il y a de perpétuel dans la personne morale de la nation, qui est elle-même ce qu'il y a, dans la société, de personnel et de perpétuel.

Conception moderne de l'État.

Voilà comment, avec quels caractères les modernes conçoivent l'État. Ils ne le confondent pas avec la majorité ni même avec la totalité, toujours changeante, des citoyens : ils le lui opposent parfois. Ils estiment que l'État, personne morale perpétuelle, peut avoir plus d'un intérêt qui ne soit pas celui des citoyens, lesquels ne sont que des passants dans la vie de la nation, et qui aille, en de certains cas, jusqu'à lui être parfaitement opposé. Ce n'est pas à dire que, pour les modernes, l'État doive être plus puissant, investi de plus de pouvoirs, chargé de missions plus nombreuses et plus vastes qu'il ne l'était pour les anciens. Au contraire ; les anciens, confondant l'État avec la totalité ou la majorité des

citoyens, et déduisant de là que l'intérêt de l'État était également l'intérêt de la majorité des citoyens, étaient portés, et devaient l'être, à augmenter, presque sans bornes, les attributions de l'État. Il finissait par ne plus exister pour eux qu'une personne gigantesque, l'État, faite de toutes les personnes des citoyens qui, individuellement, avaient beaucoup moins de valeur qu'aujourd'hui. Mais les modernes, distinguant entre la personne de l'État et les personnes des citoyens, entre l'intérêt de l'État et l'intérêt des citoyens, et les opposant, s'il y a lieu, augmentent d'autant la valeur de l'individu et réduisent d'autant la puissance de l'État. Ce dont il faut se garder, c'est de l'excès dans un sens ou dans l'autre. Ni trop à l'État, ni trop peu. Faire de l'État un Dieu avec Hegel et ses disciples — que le mot y soit ou n'y soit pas — est certainement une absurdité. En faire, avec quelques économistes, un monstre dévorant, « un ulcère », est une absurdité aussi épaisse. Dans cette phrase, souvent citée comme un axiome : « L'État est un mal nécessaire », il n'y a de juste que l'adjectif *nécessaire ;* l'État n'est en lui-même ni un bien ni un mal.

Fonctions essentielles de l'État.

A contempler les nuages, on y voit toutes sortes de choses : Hamlet y fait trouver à Polonius tout ce qu'il veut. Mais que, dédaignant de poursuivre dans les brumes de l'abstraction de beaux ou d'horribles fantômes, on s'attache à la terre et que l'on regarde à l'histoire, il est évident tout de suite que l'État n'est pas un Dieu, car ce sont les hommes qui l'ont créé, et

que, si c'est un ulcère, il est congénital aux sociétés humaines, qui ne sauraient vivre sans lui. Ce sont les hommes qui ont créé l'État, mais dès l'origine des sociétés. Les communautés primitives, les embryons de société contiennent un embryon d'État. La société politiquement organisée devient la nation, mais ce qui organise politiquement la société, c'est l'État. A l'origine, les sociétés se sont organisées politiquement pour la guerre et par la guerre : le premier chef militaire a donc été le premier État. La personne morale de l'État ne dépassait pas la personne du chef : le chef militaire était l'État visible, l'État vivant. Le mot de Louis XIV : *L'État, c'est moi*, exagéré dans la bouche de Louis XIV, eût été la vérité même dans la bouche d'un roi primitif.

Il était le gardien de l'ordre : le rôle de la coutume étant prépondérant, son rôle prépondérant était de conserver la coutume ; il représentait l'État, ce qui était : *Status*. En vue de maintenir à la société sa place vis-à-vis de ses rivales et, dans la société, de maintenir chacun à son rang, il exerçait une contrainte ; il était comme la force coercitive qui elle-même était et elle seule pouvait être le premier lien politique, capable de réunir les hommes. Cette contrainte qu'exerçait l'État, même rudimentaire, même tout entier incarné dans la personne du chef militaire primitif, et qui avait pour but, non de développer, mais de conserver, qui était mise par le chef au service non du progrès, mais de la coutume, était principalement de deux sortes : elle était fiscale ou

légale, tantôt l'une, tantôt l'autre, ou les deux successivement, ou les deux simultanément. Quand, dans la suite des temps, l'État a débordé la personne du chef, quand il n'a plus été aussi rudimentaire, il n'a nullement perdu ce pouvoir de contraindre (il l'aurait plutôt étendu), et de contraindre par deux moyens : par l'impôt et par la loi. Le pouvoir de contraindre dont est doué l'État est si universel, si caractéristique, que l'État n'existe pas sans ce pouvoir et qu'on ne le trouve pas en dehors de l'État; ces deux espèces de coercition, la contrainte fiscale et la contrainte légale, sont, comme le pouvoir lui-même, si caractéristiques et si universelles que c'est d'elles qu'on est parti pour distinguer deux types d'États. « Il y a, dit Sumner Maine, deux types d'une société politique organisée. Dans le plus ancien, la grande masse des hommes tirent des coutumes de leur village ou de leur cité la règle de leur vie ; mais ils obéissent incidemment, quoique très implicitement aux commandements d'un maître absolu, qui lève des taxes, sans jamais légiférer. » Tous les empires de l'antiquité, à l'exception de l'Empire romain, sont des États à contrainte fiscale, des États percepteurs d'impôts. « Dans l'autre type, le seul qui nous soit bien familier, le souverain légifère avec une activité toujours croissante sur des principes qui lui sont propres, tandis que les coutumes et les idées locales se hâtent de plus en plus vers leur déclin. » Tous les États de l'Europe occidentale, issus de l'Empire romain en ligne plus ou moins directe, sont des États

« législateurs », des États à contrainte légale. Ce qui ne signifie pas qu'ils ne soient point en même temps à contrainte fiscale, car si, jadis, l'État se contentait de lever l'impôt sans faire la loi, l'État moderne, qui fait la loi, n'oublie jamais de lever l'impôt. A cet égard, on pourrait soutenir que le pouvoir de contraindre, attribut éminent de l'État, s'est étendu, ainsi que nous le disions, mais, d'autre part, il est devenu moins pesant, dans l'État moderne, par la manière dont est réglé l'impôt et par la manière dont est faite la loi.

Limites naturelles de l'État.

La souveraineté de l'État est là : dans le pouvoir qu'il a de contraindre et par l'impôt et par la loi. Les limites nécessaires à sa souveraineté sont là : dans la façon dont l'impôt est réglé et dont la loi est faite ; dans les motifs pour lesquels est levé l'impôt et pour lesquels est faite la loi. C'est là qu'est la ligne de faîte de la politique : la ligne de partage entre la vie de l'État qui se manifeste par cette force coercitive, la contrainte légale et la contrainte fiscale, — et la vie de l'individu ou du groupe, de l'élément social, qui se manifeste par cette force évasive, la résistance de la coutume, des mœurs, de l'opinion publique, aux empiétements injustifiés de l'État, armé de la loi et de l'impôt.

CHAPITRE II

De la souveraineté. — Du souverain. — Où réside le souverain. — De la loi positive. — Du droit. — De la coutume, des mœurs, de l'opinion.

Qu'est-ce que la souveraineté ?

Si la souveraineté peut se ramener à ceci, la force coercitive, le pouvoir de contraindre par l'impôt et la loi ; si, d'autre part, l'exercice de la souveraineté dénonce l'État et le détermine, pour savoir ce que c'est que l'État et quelle forme il revêt chez tel ou tel peuple, il faut rechercher en qui réside, chez ce peuple, la souveraineté *réelle*, autrement dit, la force coercitive, la double contrainte légale et fiscale. Il a été, pendant assez longtemps, admis presque sans discussion que « dans toute communauté indépendante d'hommes, se rencontre le pouvoir d'agir avec une force *irrésistible* sur les divers membres de la communauté ». Et aussi que « dans toute communauté *politique* indépendante, dans toute communauté indépendante, *qui n'est ni à l'état de nature ni à l'état d'anarchie*, le pouvoir d'employer ou de diriger la force sociale latente appartient à une personne ou à un groupe de personnes faisant elles-mêmes partie de la société » (1).

(1) Ce sont là deux propositions et comme deux postulats

De là, en théorie, deux espèces de souverains, le *souverain individuel* et le souverain *collégial* ou *collectif*. Lorsque le souverain est une personne unique, c'est un *monarque;* un petit groupe, c'est une *oligarchie;* un groupe assez considérable, c'est une *aristocratie;* un groupe extrêmement nombreux et considérable, c'est une *démocratie* (1). Mais, personne unique ou groupe de personnes, partout où il y a « un supérieur humain, habituellement obéi par l'ensemble d'une société donnée », partout, d'après la théorie autorisée que nous exposons, il y a souverain. De ce supérieur humain qui est le souverain, personne unique ou groupe de personnes, les autres membres de la société ou sont les sujets ou dépendent. Toujours d'après la même théorie, « la position de ces autres membres à l'égard de ce supérieur est un état de *sujétion* ou de *dépendance*. La relation mutuelle existant entre ce supérieur et eux peut être dite relation de *souverain* et de *sujet* ou relation de *souveraineté* et de *sujétion* ».

La théorie et l'histoire.

On a protesté, depuis lors, moins peut-être contre le fond de ces idées que contre ce qu'elles ont de trop absolu dans l'expression. On a voulu les vérifier — ainsi qu'il est bon de le faire pour les théories de toute espèce — au contact des faits et de l'histoire. De ce rapprochement est résultée une première restriction à la notion de souveraineté.

d'Austin et de l'école anglaise des juristes analytiques. — Voy. la critique qu'en fait Sir Henry Maine, *Institutions primitives.*

(1) Classification d'Austin.

« Dans toute communauté politique indépendante, il existe, disait Austin, quelque personne isolée ou quelque réunion de personnes ayant le pouvoir d'obliger les autres membres de la communauté à agir exactement selon son bon plaisir. Cette personne unique ou ce groupe, ce *souverain individuel* ou *collégial* se rencontre aussi certainement dans toute communauté politique indépendante que le centre de gravité dans un corps (1). » Si la communauté se fractionne, dans chacun de ses fragments se retrouve un fragment de la souveraineté. Le caractère commun du souverain, individuel ou collectif, sous toutes les formes que peut prendre la souveraineté, c'est « celui d'une force irrésistible qui n'est pas nécessairement, mais qui peut être mise en jeu » ; c'est « le pouvoir d'exercer une contrainte illimitée sur les sujets ou co-sujets ». L'école historique, jusqu'ici, n'a pas nié l'existence même de la souveraineté comme fait. Elle serait, au contraire, portée à admettre cette première proposition, que, dans toute communauté indépendante, qui n'est ni à l'état de nature ni à l'état d'anarchie, s'affirme cette « force coercitive », ce « pouvoir de contraindre », constitutif de la souveraineté. Ce qu'elle voudrait rayer de la formule, ce n'est pas le mot *souveraineté*; ce sont les épithètes *illimitée* et *irrésistible*.

Qu'on ne rencontre pas dans les faits la souveraineté absolue.

Pour les rayer de la formule, ces épithètes trop absolues, elle commence par constater que, jamais

(1) Sir Henry Maine, d'après Austin, *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, traduction française p. 430.

dans la réalité, « le souverain individuel ou collectif ne met effectivement en œuvre, par l'exercice de sa volonté libre, *la force latente de la société* ». Elle observe, à ce sujet, que : « un despote au cerveau malade est le seul exemple imaginable d'une pareille souveraineté » ; que « des influences multiples modifient, délimitent, empêchent perpétuellement la direction effective des forces de la société par le souverain ». On peut sans doute bâtir *in abstracto* une telle conception de la souveraineté, mais toute l'histoire la dément, tous les faits connus la rejettent. Car elle arrive, négligeant de parti pris tout ce qui n'est pas la jouissance de la force, et ne tenant aucun compte des modes par lequel a été acquis, ni des conditions auxquelles est soumis, ni des limites où se renferme le pouvoir de contraindre, « à placer sur le même plan l'autorité coercitive du Grand Roi des Perses, celle du Dêmos athénien, celle des derniers empereurs romains, celle du Czar de Russie, celle de la Couronne et du Parlement britanniques ». Elle élimine trop délibérément des éléments presque innombrables et puissants par leur réunion, supprime d'un trait « l'énorme amas d'opinions, de sentiments, de croyances, de superstitions et de préjugés, d'idées de toute sorte, héréditaires ou acquises, provenant, les unes des institutions, les autres, de la nature humaine elle-même. Elle n'oppose point d'obstacles à la souveraineté, ou lui oppose seulement des obstacles qui ne peuvent que la fortifier encore en l'irritant, et cela pour toute

souveraineté indifféremment, si bien que, à prendre ses affirmations à la lettre, la reine et le Parlement anglais pourraient, par hypothèse, ordonner de mettre à mort tous les enfants infirmes ou établir un système de lettres de cachet (1). »

Mais « cet amas d'opinions, de sentiments, de croyances, etc., » que la théorie néglige, c'est justement le rôle de l'histoire d'en relever et d'en faire comprendre la valeur. Voilà donc que l'histoire apporte à la notion de souveraineté une première restriction, tirée des faits. Et combien, d'autre part, la notion s'affaiblit par la difficulté de dire d'une manière certaine en qui réside, réellement et effectivement, la force coercitive, le pouvoir de contraindre.

Difficulté de dire où réside la souveraineté.

« Il est quelquefois très difficile de découvrir le souverain dans un État donné et, quand on le discerne, il peut n'être susceptible d'aucune qualification connue (2). » L'exercice de la souveraineté détermine l'État, mais c'est le problème, souvent insoluble : *déterminer le lieu de la souveraineté*, dire d'une manière certaine qui exerce la souveraineté, qui, réellement et effectivement, est souverain.

Ce n'est pas déjà si aisé pour les temps très anciens et les sociétés primitives où « la souveraineté résidait non dans un individu, ni dans une ligue invariable de personnes, mais dans un groupe de parents, une maison ou *sept*, un clan ». C'est beaucoup moins aisé

(1) Sir Henry Maine. *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, p. 443.

(2) *Id.*, *ibid.*, p. 432.

encore, en notre temps et pour les sociétés modernes, où le souverain est très rarement une seule personne, et où cependant, pour qu'il y ait souverain, il faut que ce soit un groupe de personnes, non pas plusieurs personnes séparées, mais « plusieurs personnes capables d'agir ensemble, avec un caractère corporatif ou collégial » (1). Si la force coercitive réside ailleurs que dans le souverain nominal, personne ou groupe de personnes, ou si ce groupe n'est pas solidement constitué, circonscrit en tant de membres et à tels membres de la communauté, c'est l'anarchie, même en l'absence des symptômes ordinaires de révolution » (2).

Conditions de la souveraineté.

Chemin faisant, le long de l'histoire, les conditions de la souveraineté s'accusent ainsi et se précisent. Condition essentielle : le souverain, individuel ou collectif, personne ou groupe, constitué et fermé, de personnes, doit être *obéi de la société dans son ensemble* ou tout au moins dans sa grande majorité. Il doit en être *obéi habituellement*. L'obéissance n'est-elle qu'accidentelle ou ramenée à un seul point, il n'y a pas sujétion, il n'y a pas souveraineté dans la rigueur des termes. Sumner Maine en donne un exemple valable pour bien des nations :

« Dans les sociétés européennes qui professent la religion catholique, la *conduite privée* de la grande majorité des populations est soumise à des directions variées dont l'impulsion vient directement ou indirec-

(1) Sir Henry Maine, p. 433.
(2) *Id.*, *ibid.*

tement de Rome. Mais, en la comparant aux occasions nombreuses dans lesquelles la population se soumet aux lois du pays qu'elle habite, on reconnaît que cette obéissance à des ordres venus du dehors est accidentelle et n'a rien de constant. »

Enfin, le souverain ou supérieur humain, individuel ou collectif, doit être affranchi du contrôle de tout autre supérieur humain. C'est également, suivant la pure théorie de Bentham et d'Austin, qui continuent et reproduisent Hobbes, une condition essentielle. Mais cette condition augmente singulièrement encore la difficulté de dire, d'une façon nette et catégorique, où réside la souveraineté, qui est le souverain dans les sociétés modernes de l'Occident. Voyez en France, à l'heure actuelle. Qui est le souverain ? Où réside la souveraineté ? Il ne viendra à l'idée de personne de prétendre que le souverain, ce soit le président de la République, personne unique, ou le conseil des ministres, groupe fermé et — quelquefois — cohérent de personnes. Et pourtant, dans leurs mains se trouvent réunis les attributs que la théorie pure donne pour caractéristiques du souverain et de la souveraineté. Ils sont le pouvoir exécutif, c'est à eux qu'appartient de mettre en œuvre la force de la nation, c'est à eux qu'appartient la puissance de contraindre. Mais cette force est si peu « invincible », cette puissance est si peu « illimitée », qu'il serait ridicule, on le sent bien, de parler ici de souveraineté. La force de l'exécutif peut toujours être arrêtée, brisée ou détournée par un vote des Chambres, et sa puissance de

contraindre est limitée, au point de vue légal, par le Code et par ses annexes, au point de vue fiscal, par le budget. Le souverain, en théorie, c'est un supérieur humain qui n'a pas de souverain, pas de supérieur humain. Or, à de certains égards, dans les États constitutionnels, le Parlement est, de fait, le supérieur humain du souverain apparent. Mais alors, le souverain, serait-ce le Parlement? Non pas, car il lui manque la puissance de contraindre, ce n'est pas lui qui met en œuvre la force de la nation. Et d'ailleurs peut-on soutenir que le Parlement lui-même n'ait pas de supérieur humain ? Non pas, car périodiquement il est soumis au contrôle et au jugement du peuple, dont le suffrage universel fait, une fois tous les quatre ou neuf ans, en France, le souverain de ce prétendu souverain. Alors, le souverain, c'est le peuple ? Non pas, car bien loin d'être *habituellement obéi*, condition indispensable pour qu'il y ait souveraineté, le peuple, dans sa masse, est *habituellement commandé*. (Joint à cela qu'on ne sait trop jusqu'à quel point il est permis de dire que le peuple entier forme un groupe *déterminé* de personnes : *déterminé* par rapport aux autres peuples, c'est certain, mais qu'est-ce que le peuple souverain par rapport à l'État : tous les électeurs, le pays légal ?)

Du régime actuel de la France.

En résumé, si l'on s'en tient à la pure théorie de la souveraineté, sous quel régime vit présentement la France ? Ce n'est point une monarchie, il est presque absurde d'énoncer ce truisme, tant l'évidence en est d'une flagrante banalité. Ce n'est pas une oli-

garchie, puisqu'un petit groupe de personnes, président de la République et conseil des ministres, n'y est pas détenteur d'une force « invincible » et d'un pouvoir de contraindre « illimité ». Ce n'est pas une aristocratie, parce que, dans l'ensemble formé par le président et le conseil des ministres, par l'exécutif, d'une part et, de l'autre, par le législatif, par les deux Chambres, il n'y a pas un groupe, il y en a deux ; les attributions de l'un bornent et balancent les attributions de l'autre : l'exécutif ne légifère pas sans le Parlement, qui n'exécute point. Ce n'est pas une démocratie, parce que la force coercitive, le pouvoir de contraindre ne sont pas aux mains d'un groupe extrêmement nombreux et suffisamment déterminé, le peuple, qui serait habituellement obéi, tandis qu'il est habituellement commandé. Ou ce n'est une démocratie qu'indirectement et par fiction ; il nous faut supposer une délégation de la souveraineté, et tout se réduit en somme à substituer le peuple à Dieu et une métaphysique à une autre métaphysique. On pourrait soutenir que la force coercitive et le pouvoir de contraindre sont, de fait, aux mains d'un groupe, assez nombreux sans l'être extrêmement, composé du président de la République, des ministres, du Parlement et de l'administration, de la magistrature, de l'armée, etc., de ce qu'on appelle les corps constitués, lequel groupe serait relativement « déterminé », serait réellement un groupe, capable d'agir avec un caractère corporatif ou collégial, le Parlement délibérant les lois, le Président les promulguant, les mi-

nistres ordonnant de les exécuter, la magistrature les appliquant, l'armée leur prêtant au besoin une sanction effective. Mais là encore il entre une large part de fiction, et de quel nom nommer ce régime bâtard, inconnu des anciennes classifications? D'un nom bâtard comme lui-même, à demi grec et à demi français : la *bureaucratie*, et ce nom est mauvais, car il n'exprime pas tout ce qu'il devrait exprimer. Prenez Hobbes, Bentham et Austin, prenez les définitions de la théorie pure et mettez-les en regard des faits. Si vous ne voulez rien rabattre de la notion de souveraineté, il vous faudra conclure qu'en France, à l'heure actuelle, le président n'est pas souverain, le Parlement n'est pas souverain, le peuple n'est pas souverain, ou que tout le monde y est souverain ou qu'il n'y a pas de souverain. Dans les deux cas, c'est l'anarchie qui, ne l'oublions pas, se manifeste « même en dehors des symptômes ordinaires de révolution », et qui, avant d'en arriver au période aigu, s'insinue, sous cette forme de lassitude et de détente de tous les muscles, de tous les nerfs du corps social, que M. Fitzjames Stephen a si bien qualifiée d'état « d'anarchie dormante ». Peut-être n'est-ce pas de beaucoup s'éloigner de la vérité que de conclure ainsi, à l'examen sévère des faits, mais, pour nous, il nous semble plus sage et plus juste d'abandonner ou, comme on nous l'a reproché, « de jeter pardessus bord » la notion même de souveraineté, très vénérable certes et très antique, mais si antique qu'elle n'est plus, dans le milieu politique contem-

porain, que ce que sont dans nos musées les dieux d'Assyrie ou d'Égypte, à face de sphinx et de taureau, ou les fétiches vermoulus des peuplades de l'Afrique centrale.

Que la notion de souveraineté est inutile.

Laissons-là ce cadavre d'où s'est retirée la vie et, puisque la politique est la science de la vie sociale, ne fondons de théorie que sur ce qui est vivant dans la société. L'idée de souveraineté est fausse et inutile. Elle a pu être vraie et servir autrefois, pour des formes mortes aujourd'hui. C'est une curieuse anomalie, que l'esprit humain évolue rarement du même train que le monde : il va ou plus vite ou plus lentement. Combien de temps l'Europe moderne croira-t-elle encore à la souveraineté, après qu'on n'y trouvera plus, dans le fait, de souveraineté? Non, il n'y a pas à présent ou il n'y a plus de souveraineté, chez les nations de l'Europe occidentale. Mais il y a partout autre chose, « quelque chose qui n'est pas intermittent, qui ne s'arrête pas, qui était hier et qui sera demain, qui était avant nous, est en nous, sera après nous; quelque chose qui n'est pas restreint, qui embrasse tout et en quoi tout se résume, quelque chose qui n'est pas précaire, qu'il n'est donné à rien ni à personne de suspendre, de diviser ou de détruire, dont on ne peut mesurer ni l'étendue, ni la durée, qui est force suprême et majesté suprême. Ce quelque chose, c'est la vie nationale... La nation est-elle souveraine ? On ne s'en préoccupe pas; elle vit. Tout le monde vit physiquement dans la nation. Dès lors, tout le monde a le droit d'y vivre politiquement,

pourvu qu'il en ait les moyens et dans la mesure de ces moyens, en obéissant à la loi (1) ».

La notion de loi.

Nous rencontrons, en ce point, une notion, celle de la *loi*, qui complète et corrige dans ce qu'elle pourrait avoir, elle aussi, de trop absolu, la notion de *vie nationale*. Livrées entièrement à elles-mêmes, « toutes ces vies qui se juxtaposent ou se superposent, s'enchaînent, se soudent, se mêlent en une complexité infinie » et souvent entrent en conflit, « les vies individuelles, la vie nationale et sociale, la vie universelle » aboutiraient à l'anarchie. Il faut quelque chose, dans la société politiquement organisée, qui leur assigne leur place, les localise et les distingue tout en les unissant, qui les contienne et les maintienne, qui en prévienne l'excès et le réprime, qui leur soit un cadre et un frein; ce quelque chose, c'est *la loi*.

Livrées entièrement à elles-mêmes, toutes ces vies en concurrence et en conflit aboutiraient (on est bien obligé de le dire, malgré ce que la formule a de convenu et de vieillot), non pas à la liberté, mais à la licence. Aussi, pour nier la souveraineté, ne nions-nous pas l'autorité légale, la *loi*. Nous la proclamons, au contraire, et c'est elle, c'est la notion d'*autorité légale*, correspondant seule à l'état réel de nos sociétés politiques, c'est la notion de *loi* autant que celle de vie nationale et indivisément avec la notion de *vie*,

(1) Voy. *Sophismes politiques de ce temps*, Étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement. Perrin et Cie, un vol. in-16.

que nous opposons, que nous substituons à l'idée de souveraineté, abandonnée et rejetée par nous.

L'obligation et la sanction.

Nous savons bien qu'il est d'usage de considérer la notion de loi comme étroitement attachée à la notion de souveraineté, ainsi que ses corollaires, les notions d'obligation et de sanction positives. Mais l'on ne voit pas pourquoi la chaîne logique et historique serait rompue si, au lieu de souveraineté, on écrivait tout bonnement *autorité*. Il demeurerait logiquement et historiquement exact que les notions de loi, d'obligation et de sanction positives tiennent de tout près à la notion d'autorité et, en particulier, pour les sociétés de notre temps, l'exactitude serait beaucoup plus grande.

L'ordre et la force.

Dès la plus haute antiquité, cette notion de loi se présente, en effet, à nous, associée aux deux idées d ordre et de force. Il va sans dire que nous n'envisageons ici que la loi positive, mais la notion est si ancienne et si générale, que le mot devait prendre et a pris des acceptions fort diverses. Entre la loi définie par Blackstone et par Montesquieu, d'une part, la loi définie par Bentham, Austin et Sumner Maine, de l'autre, — il ne paraît d'abord y avoir nulle affinité. Blackstone disait : « Le mot *loi*, dans sa signification la plus vaste et la plus compréhensive, désigne une règle d'action et s'applique indistinctement à toute espèce d'action, soit de corps vivants, soit de corps inertes, soit d'êtres intelligents, soit d'êtres privés de raison. Ainsi, l'on dit : les lois du mouvement, de la gravitation, de l'optique, de la méca-

nique, aussi bien que les lois de la nature et les lois des nations. » Et Montesquieu, on s'en souvient : « Les lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ; et dans ce sens, tous les êtres ont leurs lois, la divinité a ses lois, le monde matériel a ses lois, les intelligences supérieures à l'homme ont leurs lois, les bêtes ont leurs lois, l'homme a ses lois. »

La loi positive.

La définition de Blackstone indigne Bentham et Austin, et avec eux, tous les « juristes analytiques ». Négligeant ce qui n'est pas humain, ils répliquent : « Une loi véritable, c'est-à-dire le commandement irrésistible d'un souverain, prescrit certains actes ou certaines omissions à un ou plusieurs sujets placés ensemble et sans distinction par ce commandement sous le coup d'une obligation légale. » Ou encore : « Les lois positives sont les commandements adressés par les souverains à leurs sujets, imposant à ceux-ci un devoir ou la condition d'obligés ou une obligation, et les menaçant d'une sanction ou pénalité en cas de désobéissance à ce commandement. » Pour eux, le principal fondement de la loi, c'est la force coercitive, et l'élément principal de la loi, c'est la sanction. Pour les autres, pour ceux qui donnent au mot de loi le sens le plus étendu, l'idée de force, d'obligation et de sanction n'est pas absente, mais le fondement principal, l'élément principal est l'ordre. Laquelle des deux notions est la première? On ne s'entend guère là-dessus. Est-ce la notion de loi naturelle ou la notion de loi positive, de « loi juridique »

comme écrivent les Allemands (1)? « De toutes les lois, les lois juridiques sont les plus anciennes, les seules que les hommes aient su, au début, comprendre et formuler. Ils n'ont reconnu que plus tard que la nature obéit à des lois, et les lois morales sont les dernières dont ils se soient rendu un compte exact. » Pour Holtzendorff, le classement est celui-ci : Lois juridiques (ou positives), lois naturelles, lois morales. D'autres ne l'acceptent pas du tout. Mais ne suffit-il pas de remarquer qu'entre ces définitions, en apparence si éloignées, la distance n'est pas aussi énorme qu'on le croirait, et que, à mieux y regarder, il y a un pont sur l'abîme? La notion de loi naturelle contient avant tout l'idée d'ordre, mais aussi l'idée de force et d'obligation; la notion de loi positive contient avant tout l'idée de force, mais implique aussi l'idée d'ordre. Holtzendorff dit comme Montesquieu : « On exprime par le mot *loi* une relation nécessaire de cause à effet, une notion de causalité. » Et il s'explique : « L'état de société, dans lequel nous vivons librement ou sommes contraints de vivre avec nos semblables, correspond à la nature humaine et à nos besoins innés. »

De même, en Angleterre, Sumner Maine, commentant Austin : « Les deux notions qui sont associées en fait à celle de loi agissent et réagissent l'une sur l'autre dans tout le cours de l'histoire des idées philosophiques et juridiques. On a indubitablement vu

(1) HOLTZENDORFF, *Principes de politique;* traduction de M. Ernest Lehr.

dans l'ordre de la nature l'effet d'un commandement souverain (l'univers obéissant à un Dieu personnel), et d'un autre côté, par réaction, on a puisé l'idée de la loi dans la contemplation de l'ordre universel. »

Nécessité de la notion de loi.

La notion de la loi et même de la loi positive n'a dû entrer que difficilement dans la tête des hommes, et c'est peut-être une occasion de noter que les primitifs prennent toujours les mots au sens le plus concret. Quand les peuplades franques parlaient en leur latin barbare de *boni homines*, elles ne pensaient ni à des hommes *bons*, ni à des hommes *vertueux*, mais à des hommes *riches* et *puissants*. La première forme de l'idée de loi, sa première et sa plus intelligible image, a été le bras, très dur et très lourd, qui frappait. La première vertu politique, dans les sociétés humaines, a été l'habitude d'obéir; le premier devoir du premier gouvernement a été d'imposer, à tout prix, une discipline : « La première chose à acquérir, dit Bagehot, c'est, si je puis m'exprimer ainsi, *la fibre légale*. Un gouvernement, d'abord : quelle sorte de gouvernement? peu importe; une loi d'abord : quelle loi? c'est une question secondaire. Il faut une personne ou un groupe de personnes à qui l'on obéisse; quant à savoir qui elle est, ou qui elles sont, cela est relativement insignifiant (1). »

Par la suite, quand cette vertu d'obéir a été acquise et transmise héréditairement, de génération en génération, presque comme une aptitude physique, quand

(1) W. Bagehot, *Lois scientifiques du développement des nations*, p. 55.

la fibre légale a été ajoutée au corps social, il est devenu intéressant de se demander à quel gouvernement, à quelle loi on obéissait. Il reste néanmoins incontestable qu'à l'origine la loi n'était que le commandement immédiat du souverain, appuyé sur une force « irrésistible, insurmontable ». C'est avec ce caractère d'obligation et de sanction brutales que la loi fit son apparition dans les communautés humaines. A l'origine, la confection, la promulgation et l'exécution de la loi ne sont guère qu'un seul et même acte : le chef qui l'édicte et celui qui l'applique ne sont qu'un seul et même chef. Comme ce qui importe d'abord, c'est d'avoir un gouvernement et une loi, par ce motif, point d'embryon de société où ne se trouve un embryon de législature.

« Dans le groupe élémentaire, l'organe qui correspond à ce que nous appelons la *législature* est parfaitement reconnaissable. C'est le *conseil de village*, embryon des plus célèbres législatures du monde : de l'ἐκκλησία d'Athènes, des comices, du Sénat et du prince à Rome, du Parlement anglais, type et aïeul de toutes les souverainetés collégiales de l'Occident moderne, de tous les gouvernements où le souverain pouvoir est exercé par le peuple ou partagé entre le peuple et le roi (1). »

(1) Sir Henry Maine, *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, p. 480. Nous conservons dans la citation les mots *souveraineté* et *souverain pouvoir* qui sont dans le texte, en faisant remarquer toutefois que le passage ne perdrait rien et même gagnerait en vérité, si l'on remplaçait *souveraineté* par *autorité*.

Mais dans cet organe de l'État, sous sa forme embryonnaire, la faculté législative est, de toutes, la moins énergique; tous les pouvoirs sont confondus : « L'esprit ne voit aucune différence bien tranchée entre faire une loi, promulguer une loi, punir une infraction à la loi. C'est du pouvoir législatif qu'on a la notion la plus confuse et c'est le pouvoir judiciaire que l'on comprend encore le mieux. » Alors, on le répète, la loi n'est guère que le commandement impérieux, accidentel, particulier, appuyé sur la force brutale. Elle est inséparable de la personne de celui qui commande ; elle ne permet pas que chez lui la force se relâche et le bras se détende un instant. Elle est, toujours, *actuellement agissante*. Ce n'est que plus tard et par une longue série d'abstractions, que de cette notion du commandement l'homme peut s'élever à la vraie notion de la loi, ayant pour caractères d'être constante, générale, inflexible, invariable, impartiale. La dernière abstraction, que font seules les nations très civilisées, c'est de ne plus voir la personne ou les personnes du législateur, et d'obéir non au législateur, mais à la loi, si bien que c'est le règne de la loi, qu'elle est souveraine et qu'il n'y a plus de souveraineté que la sienne. Cela ne veut pas dire que, même à ce haut degré de culture et d'organisation politique, la loi ne s'appuie pas, en dernier ressort, sur la force. Non ; la force demeure le *substratum* solide de la loi.

Il y a, dans les États modernes, au service de la loi beaucoup plus de force qu'il n'y en avait dans les La loi et l'État.

sociétés primitives. Seulement, la force, comme la loi, a changé de nature : elle est devenue à la fois coercitive pour ceux qui reçoivent la loi et limitative pour ceux qui la font. Plutôt que de décroître, la part de la force comme sanction, comme arrière-garde de la loi, a grandi. Les États modernes sont d'une telle densité et d'un volume tel qu'il faut à la loi plus de force pour se faire obéir par de telles masses et à de telles distances. Il y a là tout un système d'actions et de réactions de la loi sur l'État et de l'État sur la loi. La loi, en se généralisant, développe la puissance de l'État qui, à son tour, développe, en s'étendant, la puissance de la loi. La loi et l'État, dans l'histoire des sociétés humaines, ont suivi une marche parallèle et procédé de la même façon. Les grands États se sont formés en écrasant, en pétrissant, en englobant les petits ; les lois se sont établies en effaçant, en détruisant, en refondant les coutumes locales. La centralisation de l'État n'a pas eu d'agent plus efficace que la loi ; l'unification de la loi, de collaborateur plus ardent et plus intéressé que l'État, en sorte que la loi invariable, inflexible, uniforme, est comme un des aspects, comme une des faces de l'État centralisé.

« Son caractère général, la loi le doit au grand développement territorial des États modernes, à la désagrégation des groupes inférieurs qui les composent et surtout à l'exemple et à l'influence de Rome avec son assemblée populaire, son Sénat et son prince, laquelle s'est distinguée de très bonne heure

de tous les autres États et pouvoirs, en pulvérisant tout ce qu'elle a absorbé... C'est de l'Empire romain que sont parties les influences qui ont provoqué la formation d'États puissamment centralisés et déployant une grande activité législative (1). » — Entre le premier *edictum provinciale* et l'extension du droit de cité à tous les sujets de l'Empire, que de coutumes diverses abrogées, que d'institutions nouvelles fondées, et cependant une seule chose est fondée : la loi romaine dans l'Empire romain. Postérieurement, c'est des débris de l'Empire romain et sous le marteau de la loi romaine que se sont formés la plupart des États de l'Europe moderne. « Les petits groupes ont été complètement broyés et absorbés par de plus grands, qui se sont eux-mêmes dissous dans de plus grands encore, et ceux-ci ont fini par disparaître en d'autres groupes aux dimensions encore plus vastes (2). » Est-ce à dire que la loi ait partout et en tout fait table rase de la coutume ? En aucune manière. « La vie locale, les coutumes villageoises n'ont pas partout également perdu leur vigueur. Il y en a plus en Russie qu'en Allemagne, plus en Allemagne qu'en Angleterre, plus en Angleterre qu'en France... Mais, en somme, qui dit État moderne, dit assemblage de fragments beaucoup plus petits que ceux qui contribuèrent à composer les Empires primitifs et beaucoup plus semblables les uns aux autres... La

(1) Sir Henry Maine, *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, p. 484 et 480.
(2) *Id.*, *ibid.*, p. 480.

législation, telle que nous l'entendons, semble avoir partout accompagné la cessation — ou le ralentissement de la vie locale (1). »

La coutume.

Toutefois, même dans les États les plus centralisés sous une seule loi, dans les pays où il reste le moins de ces anciennes coutumes, il s'en faut que ce qui reste n'exerce, comme on pourrait le croire, nulle action. La coutume agit, et de bien des façons, sur la loi elle-même, d'abord, parce que l'homme, animal politique, est « un animal coutumier », naturellement ennemi des nouveautés. « Les races anciennes ne peuvent pas imaginer qu'une règle puisse être obligatoire, si elle n'est pas traditionnelle (2). » Et toutes les races sont restées un peu anciennes par ce côté. De là, une première limite que la coutume met à la loi. Elle oblige le législateur à compter avec elle, et quand il fait une loi, et pour ne pas faire telle ou telle loi (3). Mais ce n'est pas seulement au législateur

(1) Sir Henry Maine, *ouvr. cite.*

(2) Bagehot, *Lois scientifiques du développement des nations.*

(3) « Tout en insistant sur ce point que la souveraineté est, de sa nature, incapable d'une limitation légale, Austin admet pleinement que des règles extrêmement impérieuses, bien que ce ne soient pas des lois, empêchent les souverains de promulguer certains commandements et les déterminent à en promulguer d'autres. La Couronne et le Parlement britanniques sont à cet égard souverains — une aristocratie souveraine — mais, quoique cette aristocratie puisse, en principe, faire tout ce qui lui plaît, ce serait mentir outrageusement à toute expérience que de soutenir qu'elle le fait réellement. Les règles nombreuses, réunies en corps de principes constitutionnels, l'empêchent de faire certaines choses; les règles nombreuses, qualifiées usuellement de morales, l'empêchent

qu'elle s'impose, c'est au juge, et ce n'est pas seulement la législation, c'est aussi la jurisprudence qu'elle détermine dans une assez large mesure. Quelle n'était pas, autrefois, l'importance de la législation prétorienne ou par voie d'interprétation? Dans les derniers siècles, combien la Constitution anglaise, et, de nos jours, combien la Constitution des États-Unis ne se sont-elles pas modifiées, assouplies, enrichies, à l'user? Tant et tant, que la partie non écrite, la partie coutumière en est de beaucoup la plus considérable et que les textes n'y sont plus guère que ce que le squelette est au corps vivant. Mais le corps vivant de la coutume ne se dessèche pas, ne s'ossifie pas autour de ce squelette; la loi maintient et soutient, redresse et affermit la coutume, mais la coutume l'enveloppe et en est comme la chair, où s'élabore, se conserve, s'épanouit la vie de la société.

Les mœurs et l'opinion publique.

La loi elle-même, le squelette lui-même ne peut pas échapper à ce perpétuel apport de nouveaux éléments vivants, que charrient la coutume et les mœurs. La coutume et les mœurs sont pour la loi ce qui relie l'abstraction à la réalité, et plus les lois contiendront de vie, meilleures elles seront et plus docilement obéies. Le principe, pour faire de bonnes lois, « c'est qu'il faut y introduire tout ce qui passe pour un progrès aux yeux des générations successives ». Ce procédé, comme on l'a observé, est en soi d'une portée et d'une durée indéfinies. « Il fau-

d'en faire d'autres. » Sir Henry Maine, *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, p. 454.

dra donc, au fur et à mesure, abroger les anciennes lois, sans quoi on ne s'y reconnaîtrait pas, et mettre de l'ordre dans la législation, ce qui est affaire à la jurisprudence. » Mais la coutume, on vient de le montrer, est un facteur important de la jurisprudence. Par conséquent, elle ne joue pas, dans la confection de la loi, un rôle exclusivement négatif et limitatif. Il en est d'elle comme de la force que les États modernes donnent pour sanction à la loi : elle est limitative et coercitive tout ensemble ; limitative à l'égard du législateur, coercitive envers les sujets ou les citoyens. Avec les mœurs et l'opinion publique, elle fait partie de cette « arrière-garde » de la loi, force réellement insurmontable, en tant qu'elle est coercitive, maintenant surtout que l'opinion publique a ses organes, le suffrage universel, la presse, la tribune parlementaire, mais réellement insurmontable aussi, en tant qu'elle est limitative, et pour la même raison (1). La coutume, les mœurs, l'opinion publique, font que la loi doit être obéie, et, d'autre part, elles font que la loi ne peut être ni trop abusive, ni trop arbitraire. L'opinion publique organisée est, dès à présent, et sera de plus en plus douée d'une puissance de fait que l'on ne saurait s'exagérer : par elle, il s'est produit dans le monde politique une révolution compa-

(1) « La règle qui empêche la Couronne et le Parlement de déclarer le meurtre légal, et celle qui les empêche de permettre à la reine de gouverner sans ministres, ont pour lien commun la pénalité qui a menacé l'infraction, c'est-à-dire la désapprobation énergique de la majorité des Anglais. » SUMNER MAINE, *Institutions primitives*, p. 454.

rable a celle qu'ont produite dans le monde économique les applications de la vapeur et de l'électricité. Il est impossible, dès à présent, de donner du droit une définition aussi simple que jadis. Dans la définition du droit, il faut, pour tout dire et pour dire vrai, faire leur place à la coutume, aux mœurs, à l'opinion publique; qu'on y sente du moins ces notions, sous-entendues peut-être, mais très proches. Le commandement du souverain n'est plus toute la loi; la loi, même tout entière, n'est plus le droit tout entier, et pourtant nous prenons le mot *droit* en son sens le plus positif. S'il y a, dans nos sociétés, un souverain, c'est la loi, mais l'on voit bien qu'elle n'est pas souveraine, limitée qu'elle est par la coutume, les mœurs, l'opinion publique, qui, elles non plus, ne sont pas souveraines, puisqu'elles ne sont même pas, à elles seules, toute la sanction, toute l'arrière-garde de la loi, et que la contrainte qu'elles exercent ne dispense pas de recourir à une contrainte plus brutale. Le droit.

Ne disons donc plus la souveraineté de qui ou de quoi que ce soit. Ne disons pas seulement la vie nationale. Disons l'*autorité légale*, étant d'ailleurs entendu que cette autorité prend perpétuellement sa source et perpétuellement se rajeunit, se retrempe, se renouvelle dans la vie nationale; disons les deux choses ensemble: la vie nationale et l'autorité légale. Ni l'idée de vie, ni l'idée de loi, ni l'idée d'ordre, ni l'idée de force, rien ne manquera de ce qui est nécessaire; les attributs légitimes de la souveraineté, L'autorité légale.

la force coercitive, le pouvoir de contraindre par la loi et l'impôt, on en investira légitimement l'autorité; quant à la souveraineté, rayons-la sans remords du vocabulaire politique, le temps s'étant chargé de la rayer de la vie.

CHAPITRE III

Des formes de gouvernement. — Leur évolution historique en France.

Dire l'autorité au lieu de la souveraineté ne renverse et n'affaiblit en rien cette définition de l'État : L'État est la personne morale perpétuelle de la nation. Là où réside la force coercitive, la contrainte légale et fiscale, là se trouve l'autorité, et c'est là qu'est l'État. L'État est une chose et le gouvernement, une autre chose. On l'a déjà remarqué (1) : le gouvernement n'est que « l'enveloppe et comme le vêtement de l'État »; il change, tandis que l'État ne change point. Un des traits principaux de l'État, la perpétuité, ou du moins la longue durée, le gouvernement ne l'a point. On a dit de lui : « L'exercice du pouvoir suprême dans l'État, c'est le gouvernement (2) ». Ou encore : « Ce régulateur, cette horloge de la civilisation morale, qu'on appelle un gouvernement (3). » Et l'image est heureuse, parce qu'elle

Le gouvernement.

(1) Voy. plus haut, ch. Ier.

(2) Pradier-Fodéré, d'après Grotius, *Droit de la Guerre et de la Paix*, t. I. p. 202.

(3) Bagehot, *Lois scientifiques du développement des nations*, p. 21.

marque bien que le gouvernement est ce qui passe, dans l'État qui demeure. Les gouvernements, en effet, sont comme les heures, comme les temps successifs, comme les phases de l'évolution de l'État.

Formes mixtes de gouvernement.

Partant de là, une question à laquelle on est habitué à attacher une grande importance, celle des formes de gouvernement, n'est plus guère pour nous qu'une question historique. Des formes de gouvernement, laquelle est bonne ou préférable aux autres, on ne le recherchera même pas, si toutes viennent au moment où elles peuvent venir, et si, d'ailleurs, toutes échappent, comme la vie et parce qu'elles sont de la vie, à la rigueur étroite des classifications. C'est très vite fait de dire : « Il y a trois formes normales de gouvernement, la *monarchie*, l'*aristocratie*, la *démocratie*. Des formes pures, intactes, arrêtées, qui jamais ne se combinent ni se mêlent. » Mais c'est plus vite fait que de réduire à ces trois formes la complexité de la vie politique. Ces catégories ne sont que le fruit, creux du reste, d'une opération intellectuelle : elles ne sont que dans l'esprit et ne sont pas dans les faits. Les faits se refusent à être aussi simples. Les formes de gouvernement s'y combinent et s'y mêlent en des proportions diverses, et les anciens eux-mêmes avaient senti le défaut de la classification. Cicéron et d'autres le relèvent : « Il existe, peut-on lire dans le traité *De Republica*, un quatrième genre d'État que je recommande fort : il est composé et mêlé des trois précédents... Il convient, en effet, qu'il y ait, dans l'État, quelque chose

de souverain, de royal, que quelque chose y soit accordé à l'autorité des grands, que quelque chose y soit réservé au jugement et à la volonté du peuple (1). » Tout près de nous, en 1790, Mirabeau, reprenant cette pensée, s'écriait, au cours des débats sur la Constitution : « Dans un certain sens, les républiques sont des monarchies, et, dans un certain sens, les monarchies sont des républiques. » Ainsi, l'on avait reconnu qu'en dehors des trois formes de gouvernement dites normales et des trois formes anormales qui seraient la corruption des trois premières (2), il existait une forme mixte, combinée, mêlée de toutes les formes de gouvernement possibles. Mais ce n'était encore qu'une partie de la vérité. « La vérité entière, c'est qu'il n'a jamais existé, c'est qu'il n'existe pas, c'est qu'il n'existera jamais d'autres gouvernements que cette forme mixte ; c'est que la monarchie pure est une chimère, comme l'aristocratie pure, comme la démocratie pure. » Il n'est pas de monarchie absolue où la puissance du roi, pas d'aristocratie absolue où la puissance des princes, pas de démocratie absolue où la puissance du peuple ne soit limitée par rien. L'idée d'un gouvernement absolu, monarchique ou démo-

(1) *Quartum quoddam genus reipublicæ maxime probandum esse censeo, quod est ex his, quæ prima dixi, moderatum et permixtum tribus ;... Placet enim esse quiddam in republica præstans et regale, esse aliud auctoritati principum partitum ac tributum, esse quasdam res servatas judicio voluntatique multitudinis.* Cicéron. *De Rep.* I, 29, et I, 45.

(2) La despotie, l'oligarchie, la démagogie.

cratique, est un concept logique, sans correspondant dans la réalité (1). »

Il serait donc oiseux de rechercher quelle est, des trois formes pures du gouvernement, la forme théoriquement la meilleure. « Sera-ce la monarchie ou la démocratie, la royauté ou la république? Ce sera tantôt l'une, tantôt l'autre, selon que, dans la vie nationale, une classe ou l'autre déploiera plus d'activité, prouvera plus d'aptitude ou occupera plus de place. » Le proverbe qui dit : « Les peuples ont toujours le gouvernement qu'ils méritent » a besoin à peine d'être retouché pour être tout à fait exact. Les peuples ont toujours le gouvernement qu'ils peuvent avoir. A chaque état de la nation correspond telle ou telle forme de gouvernement, non pas pure, non pas absolue, mais combinée et mixte, et les combinaisons sont en nombre aussi grand qu'il y a d'états successifs dans la vie de la nation. « Comme il ne saurait y avoir de monarchie pure ni de démocratie pure, cela revient à dire que le gouvernement contiendra tantôt plus, tantôt moins d'éléments monarchiques ou aristocratiques, tantôt plus, tantôt moins d'éléments démocratiques. Cela revient à dire que les formes en elles-mêmes sont presque indifférentes; ce qui n'est pas indifférent, c'est le dosage, la proportion dans laquelle les éléments s'y associent. La règle pour que le dosage soit juste, par conséquent pour que le gouvernement soit bon, c'est qu'il embrasse, sans en

(1) Voy. *Sophismes politiques de ce temps*, pp. 25-26.

exclure aucun, sans en exagérer aucun, les multiples facteurs de la vie nationale; qu'il soit en quelque sorte, à un moment donné, la fidèle et frappante photographie de tout ce qui est, demeure, se crée et se conserve dans la nation (1) ».

Le gouvernement et la vie nationale.

Cette forme de gouvernement, la meilleure, celle qui embrasse le mieux le plus de facteurs qu'il se peut de la vie nationale, est en même temps la plus légitime. Non la plus légitime d'une manière générale et partout, et toujours, mais à ce moment donné de la vie de la nation. Et ce sera tantôt la monarchie, tantôt l'aristocratie, tantôt la démocratie, une combinaison où prédomineront des éléments, tantôt monarchiques, tantôt aristocratiques, tantôt enfin démocratiques. Seulement il ne faut pas se tromper sur la proportion, sur le dosage de ces éléments et ne juger des gouvernements que par leur titre. Quelle faute n'a-t-on pas commise en prenant également et indistinctement pour des démocraties les trois républiques de Sparte, d'Athènes et de Rome, alors que l'une au moins d'entre elles était sûrement une aristocratie? C'est la même faute que l'on commettrait en allant croire que, de Pharamond, de Clodion ou de Clovis jusqu'en 1789, la France n'a connu qu'une forme de gouvernement, la monarchie, qui, sous les trois races royales des Mérovingiens, des Carolingiens et des Capétiens, serait restée la même en substance : une monarchie constante et continue de

(1) Voy. *Sophismes politiques de ce temps*, p. 27-28.

quatorze siècles. Il n'y a pas plus de ressemblance entre la monarchie de Clovis et celle de Charlemagne, entre celle de Philippe le Bel et celle de Louis XI, entre celle de François Ier et celle de Louis XIV qu'entre celle de Louis XIV et celle de Louis-Philippe. La division ordinaire en monarchies absolues et monarchies constitutionnelles est tout à fait insuffisante : c'est le dosage des divers éléments qui détermine réellement la forme du gouvernement et, si dans un État gouverné par un roi, les éléments démocratiques prédominent, c'est, à certains égards, plutôt une démocratie qu'une monarchie, quoi qu'en puisse prétendre une classification superficielle. Autant vaudrait prétendre, comme dit Spencer, que le requin et le marsouin sont tous deux des poissons, sous ce prétexte en apparence plausible que tous deux vivent dans l'eau. La monarchie de Clovis, ou de Hugues Capet, ou de Charles V, n'est évidemment pas constitutionnelle, et ce n'est point cependant la monarchie absolue de Louis XIV. Le coefficient, qui exprime la part de monarchie vraie, a plus d'importance, ici, que le chiffre (ou le nom) lui-même.

Exemples dans l'histoire de France.

On a parlé de quatorze siècles de monarchie constante et continue, mais que de formes mixtes de cette forme pure, en ces quatorze siècles! Pour les trois ou quatre premiers, nous avons un témoin digne de foi : le bel ouvrage de Fustel de Coulanges sur les *Institutions politiques de l'ancienne France*. En le suivant pas à pas, voici, au résumé, ce qu'on peut voir.

Au moment de la conquête romaine, les pouvoirs politiques sont très faibles dans les Gaules. L'autorité publique est très incertaine, la puissance des particuliers est très grande. A côté de l'ordre régulier, on trouve la clientèle et le patronage ; en face du Sénat et des magistrats, des associations privées qui tiennent en échec les droits des chefs et de la cité. Les petits et les pauvres se placent sous la protection des riches et des puissants. L'aristocratie, maîtresse du sol et de milliers de serviteurs, est plus forte que les lois et les dépositaires du pouvoir.

La Gaule romaine.

Entre le Rhin et les Pyrénées, ni unité politique, ni unité de race, ni, probablement, unité de religion. Point d'institutions communes à la Gaule. Point d'idée d'une patrie gauloise.

C'est un régime essentiellement aristocratique, avec un morcellement extrême des forces politiques et morales du pays. Rome lui substitue un régime monarchique sévère, avec une centralisation complète. L'autorité de l'État devient aussi incontestée que l'aristocratie avait été envahissante. Rome introduit dans les Gaules un droit nouveau, une langue, une religion, des habitudes nouvelles. L'empire crée, à Lyon et à Narbonne, auprès des temples de Rome et d'Auguste, les conseils généraux de la Gaule.

Au-dessus de ces assemblées plane ou est suspendue l'autorité du prince. « Le gouvernement des empereurs romains était la monarchie la plus absolue qui eût encore régné sur les hommes de nos pays. L'empereur concentre dans ses mains tous les pouvoirs

en sa qualité de délégué suprême du peuple *souverain*. Il est le chef de l'armée et le maître des citoyens; il lève les impôts et juge les hommes, il fait des lois et gouverne les provinces. Ce n'est pas seulement un souverain politique; c'est une personne religieuse, inviolable et sainte; on lui obéit et on l'adore. L'essence de son autorité est telle que, si mauvais que soit le prince, la puissance impériale demeure divine. On put détester le maître : on eut la religion du pouvoir. L'idée monarchique allait être le principal et le plus durable héritage légué par Rome aux générations de l'avenir (1). »

Il semble bien, en effet, que voilà « la monarchie la plus absolue » qui se soit jamais établie sur les hommes. L'autorité impériale, dans les provinces, est exercée par des fonctionnaires qui en reçoivent la délégation. Ils ont tous les pouvoirs, sauf appel à l'empereur. Ils sont tout-puissants, mais de sa seule puissance. Tout se fait par plusieurs, mais au nom d'un seul. « La centralisation administrative a été la règle fondamentale de la monarchie romaine. » Pourtant, le monarque romain, l'empereur, le divin César est loin, et les peuples primitifs sont myopes; ils ne voient que ce qui est tout près. Les fonctionnaires impériaux sont, à leurs yeux, les maîtres et ces fonctionnaires, d'ailleurs, à mesure que l'empire s'affaiblira, auront une tendance à s'affranchir; dans

(1) Fustel de Coulanges, *Histoire des Institutions politiques de l'ancienne France. — La Gaule romaine. — Conclusion*, p. 327.

cet excès même de monarchie, qui leur confère l'exercice de tous les pouvoirs, il y a les germes d'une aristocratie renaissante. Ce n'est plus l'ancienne aristocratie militaire ou sacerdotale des Gaulois, c'est une aristocratie gallo-romaine de fonctionnaires, qui se constitue dans l'Empire, sous le couvert et au détriment de l'empereur romain.

D'autre part, il y a des conseils qui contrôlent les actes des légats et des proconsuls. Les cités s'administrent elles-mêmes : elles ont un sénat et des revenus. Des associations de particuliers y subsistent, mais elles ne gênent plus les magistrats. Somme toute, il y a « le plus d'équité possible dans la répartition des charges, l'application de la justice, les règles de la législation. » Tous sont égaux, ou à peu près, sous le prince. Nul ne se dérobe à sa juridiction. L'autorité publique est au-dessus de toutes les classes. Le pouvoir de l'État commande tout et protège tout le monde. « La Gaule était arrivée, sous les lois de Rome, à une organisation politique radicalement opposée à celle qu'elle avait connue au temps de son indépendance (1). »

Au temps de l'indépendance, c'était une aristocratie, ou plutôt une collection, un assemblage d'aristocraties. La Gaule romaine est monarchique. Mais on a vu que déjà, par les fonctionnaires, une aristocratie s'y reforme, et l'ancienne, non plus, n'a pas été extirpée jusqu'à la racine. Elle est réduite,

(1) Fustel de Coulanges, *ibid.*, p. 325.

comprimée, mais elle persiste, et, soumise à l'État, ne disparaît point, ne se fond point dans l'État. Elle reprendra vie et vigueur quand sera venue la fin de l'Empire et quand l'autorité centrale déclinera.

Une aristocratie dans la monarchie.

Tel est l'intéressant et instructif tableau que Fustel de Coulanges trace de la Gaule romaine, avant « les invasions germaniques », avant « cette rencontre du monde romain et du monde barbare ». Jusque-là, malgré les changements apportés dans la constitution de l'empire, le gouvernement impérial n'a changé ni de caractère, ni d'habitudes. « L'autorité du prince est plus absolue que jamais, il est toujours Dieu sur la terre. » La centralisation, elle aussi, est plus complète que jamais, avec ses avantages et ses inconvénients. Ce qui frappe surtout, c'est « un affaiblissement, un énervement de la vie politique », énervement auquel a grandement contribué le bienfait matériel de la paix romaine. « En droit, l'Empire est tout-puissant ; en fait, il est comme déserté. Les fonctionnaires sont moins obéis ; la noblesse, en augmentant le nombre de ses clients, diminue celui des sujets immédiats de l'État. Plus que jamais on aime l'Empire, on respecte l'empereur, mais on dirait que la souveraineté impériale s'éloigne, grandissant en gloire, diminuant en force (1). » Au-dessous de l'empereur (et cette page est à citer) la principale autorité, dans le monde gallo-romain, est alors l'aristocratie foncière.

(1) Fustel de Coulanges, *L'Invasion germanique et la fin de l'Empire*. — *Conclusion*, p. 562.

« Elle dépend de l'État, elle obéit aux lois, mais, en fait, les mœurs et les habitudes de la société la rendent aussi puissante que lui et, pour ainsi dire, sa rivale. L'Empire n'avait jamais combattu la noblesse ; il l'avait soumise au droit, mais il l'avait aussi reconnue et il s'en était servi. La Gaule avait été aristocratique avant la conquête, elle l'était tout autant au moment de l'invasion. *Sous cette monarchie absolue, l'aristocratie gouvernait les hommes* . »

Comment? Par sa richesse, par la propriété du sol, par le patronage sur les affranchis et sur les clients, dont le nombre augmentait sans cesse, par son intelligence, par son activité, par la considération que lui valent ses fonctions ou ses mérites.

« Les nobles acquerront bientôt la souveraineté morale, en mettant la main sur l'épiscopat. Il ne leur manque que les armes. » Les armes appartiennent aux barbares, à des corps de Germains auxiliaires, à des bandes franques. Qu'est-ce que « l'invasion germanique », sinon la prise de possession de l'autorité civile et du gouvernement effectif par ces bandes et par ces chefs? Les auxiliaires germaniques, qui se présentaient ainsi comme héritiers de l'empire, n'avaient pas d'organisation politique par quoi remplacer l'organisation impériale. Lorsqu'ils songèrent à faire de l'empire leur proie, ils étaient déjà entrés dans l'empire, ou ne guerroyaient que pour y entrer. Ils ne germanisent pas l'empire romain; c'est eux-mêmes qu'ils romanisent.

La monarchie franque.

« En droit et en fait, rien ne fut changé tout d'abord. Clovis et ses fils, les chefs burgondes, les premiers rois wisigoths reconnaissent la suprématie des augustes et l'intégrité de l'empire. Il y a seulement un changement dans la personne des maîtres... L'aristocratie n'a rien perdu, ni ses terres, ni son prestige. L'État n'a rien gagné, ni en force, ni en droit. La décadence de la vie publique et de l'autorité politique va continuer, à l'avantage des riches et des nobles. » L'invasion germanique, qui n'est pas une conquête, n'est pas davantage une révolution, « mais l'évolution plus rapide de faits commencés depuis longtemps. Dans l'empire romain, l'État s'épuisait chaque jour en face de l'aristocratie grandissante. » L'invasion germanique ne fera que hâter la dissolution. Et, par cette invasion, nous passons de la Gaule romaine à la monarchie franque, qui n'est que l'empire copié et continué. En apparence même, le pouvoir central y est restitué dans sa puissance première; les rois francs, présents à toute heure, ont la force que n'avaient plus les empereurs, représentés par des vicaires et « perdus dans le lointain de Constantinople » : force toute fraiche d'un État nouveau. En apparence, au moins, et pendant quelque temps, dans la monarchie franque, la royauté est véritablement l'institution dominante et maîtresse. Ni noblesse indépendante, ni peuple; ni privilège de noblesse, ni droit populaire; rien qui ressemble à une assemblée populaire, rien que la royauté. Si le droit ne vient pas tout entier d'elle,

« c'est que le droit n'est pas chose qui dépende de la volonté des gouvernants; il a ses origines dans les coutumes d'un long passé et dans des conceptions d'esprit qui ne changent que lentement (1) ». Cette royauté, de qui le droit ne vient pas tout entier, peut néanmoins le modifier quelquefois et, même tirée de la coutume, « toute nouvelle loi est son œuvre ». Elle a pour organes : 1° le Palais ou groupe formé des ministres, des dignitaires et des bureaux ; 2° des fonctionnaires, ducs, comtes, vicaires, centeniers. L'administration dérive de la royauté. Les chefs locaux sont ses agents; il n'y a pas de chef élu; il n'y a pas d'assemblée provinciale ou cantonale; il n'y a pas de droit en face du droit royal. La justice émane de la monarchie. Comme chez les Romains, dans la monarchie franque, le droit de justice est l'essence de l'autorité politique. Les jugements sont rendus, au premier degré, par ces mêmes fonctionnaires, entourés d'assesseurs, au second degré par le roi et ses dignitaires. Les impôts sont levés sans intervention d'aucune assemblée. Tous les hommes doivent au roi le service militaire. Le roi choisit les chefs de l'église. Les conciles ne se réunissent qu'avec l'autorisation des rois.

D'où vient ce régime? De la Germanie ou de Rome? Plutôt de Rome. Le gouvernement mérovingien, d'après Fustel de Coulanges, continue, pour plus des trois quarts, l'empire romain. Les rois francs

(1) Fustel de Coulanges, *La Monarchie franque. — Conclusion*, p. 649.

prennent le pouvoir, comme l'ont constitué les empereurs du IVe siècle. C'est la même cour, la même langue de chancellerie, les mêmes bureaux, les mêmes comptes, les mêmes impôts, la même organisation judiciaire. L'organisation romaine n'est pas partie avec les gouverneurs romains. On se rappelle la phrase fameuse : « La liberté naquit dans les forêts de la Germanie. » Sous la monarchie franque, nulle institution de liberté. Pas de régime féodal et, dans le gouvernement des Mérovingiens, pas de commencement de régime féodal. Toutefois, comme il y avait des germes d'aristocratie dans l'empire romain lui-même, il y a peut-être, même sous la monarchie franque, des germes de féodalité, mais dans ce qu'on appellerait aujourd'hui l'ordre social, nullement dans l'ordre politique. Dans l'ordre politique, rien que la monarchie, aussi pure qu'elle puisse exister.

La féodalité. Ces germes se développent dans l'ordre social, sous les rois mérovingiens, sans que l'ordre politique en soit visiblement affecté, sans que l'autorité publique intervienne.

Le grand domaine comprend non seulement des terres, mais des hommes qui en dépendent au même titre et dans la même mesure ; à la propriété est attachée la juridiction. Joignez-y d'autres liens encore : le bénéfice, pour les terres ; le patronage et l'immunité pour les hommes. Le bénéfice réduit à l'infini le nombre des petits propriétaires libres ; ils ne jouissent plus du sol que par une concession, toujours révocable, d'un plus riche et d'un plus

puissant. De même pour le patronage; par cette pratique, « un très grand nombre de personnes se sont trouvées placées sous la protection d'un très petit nombre d'hommes puissants » et riches. Et le roi? Le roi ne s'occupe point de cela. Que dit-on? Par l'immunité, qui prend naissance dans le palais même, le roi soustrait de ses propres mains les grands domaines à l'autorité de ses agents. « Les rapports légaux ont été remplacés par des liens personnels. Les propriétaires immunistes sont devenus les fidèles du roi, et les hommes qui habitaient sur leurs terres sont devenus *leurs sujets* ».

Voilà bien les rois fainéants et voilà bien une aristocratie. « Les hommes sont subordonnés hiérarchiquement les uns aux autres et liés entre eux par le pacte de foi ou de sujétion personnelle... Le régime de l'État, sous la forme monarchique, subsistait avec son administration, sa justice publique, quelques restes d'impôts et des codes de lois communes. *Légalement, c'étaient les institutions monarchiques qui gouvernaient les hommes.* » **Une aristocratie se reforme.**

A tout prendre, il n'est pas douteux que ce soit une aristocratie de fait dans une monarchie de droit et de nom. « Les institutions monarchiques ne gouvernent plus » que *légalement. Légalement*, le régime, féodal des terres et des personnes n'est pas encore reconnu, mais il ne tardera pas à l'être et déjà l'on n'essaye plus de le combattre. Par l'affaiblissement graduel de l'autorité publique et les progrès du patronage marchant de pair avec la grande propriété,

la clientèle s'étend et se noue, plus étroite, avec des droits et des devoirs mieux définis. Une aristocratie foncière se forme, qui vit sur ses domaines, entourée de ses bénéficiaires, et de ses clients ou fidèles. (D'où la fidélité, la féodalité.) Le don de l'immunité, que les rois octroient d'eux-mêmes à leurs fidèles, coupe le seul fil qui pouvait rattacher la terre et son maître, le sol et les hommes, à l'État : l'affranchissement de l'impôt foncier, c'est la ruine de la puissance publique. Que parle-t-on de monarchie ? Y a-t-il seulement un État ? Il est permis de dire que non, puisque ce qui serait l'État ne lève plus l'impôt, signe visible de l'État. Il y a autant d'États que de domaines, mais d'État central et royal, il n'y en a point. Le désordre est partout. Et comme il n'y a plus d'impôt, comme il n'y a plus de subordination habituelle à un chef unique, comme il n'y a plus d'État, il n'y a plus de loi. Moins il y a de sécurité, plus on recherche le patronage ; moins on se sent protégé par la loi, plus on se groupe autour des grands et des forts. La royauté ne prend pas garde que c'est le royaume (s'il y a jamais eu un royaume) qui se défait et qui s'en va. « Les rois mérovingiens ne crurent pas devoir combattre l'institution de fidélité. N'étaient-ils pas, grâce aux terres du fisc impérial, les plus riches propriétaires du pays ? Ne devaient-ils pas être les chefs de tous les fidèles ? Ils le furent, en effet, durant quatre ou cinq générations. Mais insensiblement les rois n'eurent plus de fidèles. Quand la chaîne des fidèles eut échappé des mains

des rois, il ne leur resta plus que l'autorité publique, c'est-à-dire un vain nom ; ils ne gouvernèrent plus les hommes (1) ».

Le seul fidèle qu'ils eussent gardé, ce fut bientôt la maire du Palais, à la fois chef des fonctionnaires et seigneur de tous les autres fidèles du roi. Entre les mains du maire du palais se reconstituait, en fait, par une espèce de centralisation de la fidélité, une nouvelle centralisation de la puissance publique. Mais c'était un danger de plus, une menace de plus pour la royauté. Car le maire avait ses propres fidèles, indistinctement avec les fidèles du roi. « Si la mairie appartenait à la famille du royaume la plus riche en terres et en fidèles, le maire devenait plus fort que la royauté et plus fort que l'aristocratie elle-même : ce qui arriva quand la mairie passa dans la famille des Pépins (2). »

Les Carolingiens.

En fait, les maires du Palais étaient les vrais rois de France avant que les Carolingiens eussent dépossédé les Mérovingiens : le fait, comme toujours, avait précédé le droit, et le droit durait après le fait. Ce n'était donc plus une monarchie, mais une dyarchie ou un duumvirat, ou mieux une oligarchie, les familles comptant plus que les individus, et au-dessous, une aristocratie. La centralisation de la fidélité aux mains du maire du Palais et dans sa famille refit, pour un moment, le pouvoir centralisé sous un seul chef, devenu le roi, par exemple, sous Pépin le

(1) Fustel de Coulanges, *Les Transformations de la royauté pendant l'époque carolingienne. — Conclusion*, p. 706.
(2) Fustel de Coulanges, *ibid.*

Bref et sous Charlemagne. « Charlemagne tenta de relever l'autorité publique, se fit sacrer, se déclara l'héritier des empereurs romains, se nomma César et Auguste, voulut régner et administrer comme les empereurs. » Mais il reconnut dans les lois la fidélité qui était, à elle seule, presque toute l'organisation sociale. Et ce fut fini, de l'espèce de centralisation qu'il avait refaite, qui s'était refaite à son profit, dès que la mort ouvrit sa forte main et qu'il lâcha le globe impérial. Sous Louis le Pieux, son fils, tout fut à nouveau partagé, les fidèles, les terres, l'État et la société.

« Les guerres civiles qui remplirent tout le milieu du IXe siècle firent disparaître ce qu'il restait encore d'autorité publique. La fidélité prévalant partout, l'État fut sans action. Il n'y eut plus ni lois générales, ni administration, ni impôts publics, ni armée publique. Les titres de roi et d'empereur restèrent respectés, mais aucune puissance ne s'y attacha (1). »

Du Xe au XVIIIe siècle.

Ainsi, nous sommes au Xe siècle et, de quatorze siècles de prétendue monarchie, en voilà cinq ou six. Durant cinq siècles, sous l'empire romain et sous deux races de rois francs, la monarchie est apparue trois fois, mais pour disparaître aussitôt. Avant la conquête des Gaules, pas de monarchie, et dès les derniers temps de la domination impériale, plus de monarchie réellement vivante et régnante : une aristocratie. Les premiers rois francs sont bien des mo-

(1 FUSTEL DE COULANGES, *ibid.* p. 709.

narques ; leur successeurs ne le sont déjà plus : l'aristocratie remonte et les submerge. Charlemagne restaure une troisième fois dans le fait la monarchie qui n'a pas cessé d'être de droit : il est à peine mort que l'aristocratie triomphe, elle aussi, pour la troisième fois. Les huit ou neuf siècles qui suivent nous offriraient des alternatives semblables. Nous pouvons nous en tenir là. C'est là que s'arrête Fustel de Coulanges et nous n'avons pas, pour la suite, de guide aussi sûr. D'ailleurs, ce qui est typique et topique par-dessus tout, ce sont les époques de formation. Si jamais monarchie a dû être absolue, il semble que ce fut aux temps et chez les peuples primitifs. Si jamais forme de gouvernement a dû être pure et nettement tranchée, n'est-ce pas lorsque la vie sociale était relativement simple, comme elle l'était au début de notre histoire ? Or on a vu que, sauf de courtes et rares exceptions, la monarchie, chez nous, aux temps primitifs, très loin d'être absolue, n'était guère que nominale et que ce n'était pas non plus une forme de gouvernement bien nettement tranchée, cette aristocratie de fait au-dessus de laquelle on apercevait, plus ou moins indistincte, une royauté de nom. Le caractère extérieur de la monarchie, le plus frappant pour le vulgaire, l'hérédité de la couronne, n'était même pas imperturbablement acquis. Les rois prenaient souvent la précaution de faire sacrer leurs fils de leur vivant, et ils n'étaient pas rois par la grâce de Dieu, ou par la grâce de Dieu toute seule, en vertu d'une prédestination de leur

sang. Lorsqu'ils ne furent plus réellement élus, pendant longtemps encore, ils conservèrent le simulacre de l'élection (1), et comme Charlemagne avait eu ses pairs, ils eurent les leurs. Du XIe siècle au XVIIe et de Louis VI à Louis XIV, ou de Suger à Richelieu, l'histoire de France n'est faite que de la lutte entre la monarchie et l'aristocratie, entre le principe monarchique et le principe aristocratique. Laquelle des deux, de la royauté ou de la noblesse, va réduire l'autre à n'être que décorative et bonne pour les cérémonies? Aux premiers temps, c'est la monarchie, on ne saurait s'y tromper, qui est purement cérémonielle. La royauté n'intervertit les rôles qu'au prix des plus grands efforts, en s'appuyant sur tous les éléments de la nation, contrariés et opprimés, comme elle, par l'élément aristocratique. Plus tard, ces éléments, à leur tour, la gênèrent et ce furent d'autres batailles à livrer. Mais, de Louis VI à Louis XIV, quels sont les rois de France le plus réellement rois? Louis VI qui laisse s'instituer les communes, Philippe-Auguste, saint Louis, Philippe le Bel qui crée une véritable contre-noblesse, les légistes, chevaliers ès lois, *milites et legum doctores*, dont l'influence restaure, avec le droit romain, l'esprit romain, l'idée de *loi*, et par l'idée de loi, prépare une centralisation nouvelle et l'unité définitive. Les

(1) « Au fond, il y a peu de monarchies dont les annales ne gardent encore le souvenir original d'une élection ou d'une confirmation populaire. » SUMNER MAINE, *Études sur l'ancien Droit et la Coutume primitive*, p. 182.

États généraux, eux aussi, sont d'abord, entre les mains du roi, un instrument de règne, une arme contre l'aristocratie. Quand ils deviendront trop remuants, Parlements ou États généraux, le roi, devenu plus fort avec eux et par eux, ordonnera de passer outre aux remontrances des uns et ne convoquera plus les autres : petites escarmouches et jeux de grands enfants; le vrai combat, c'est contre la noblesse. Charles V, Charles VII, Louis XI, François Ier, Henri IV, Louis XIII, taillent, pour ainsi dire, à même ce bloc formidable de l'aristocratie, les marches du trône. Sous Louis XIV, la monarchie, en France, est à son apogée. Est-ce la monarchie absolue, telle que l'imagine et la révèle la théorie? Non pas, sans doute, car « un despote au cerveau malade est seul capable de la concevoir » et de vouloir la réaliser. Mais c'est une monarchie aussi absolue que des hommes peuvent la supporter et telle que, pour en trouver une du même degré, il faut remonter jusqu'aux plus glorieux jours de l'empire romain ou descendre jusqu'aux jours les plus glorieux de l'empereur Napoléon. Et c'est à quoi se ramène, en fait et en réalité, la part incontestable de monarchie que contienne l'histoire de France, si l'on ne se borne pas à classer les formes de gouvernement suivant les étiquettes qu'elle portent. Pour tout le reste, et dans les intervalles, où trouve-t-on la monarchie, ailleurs qu'en de pompeuses, vagues et vides formules de majesté, ailleurs qu'en de vaines prérogatives qui ne sont que l'ombre de la puissance publique? La monarchie,

tant que la féodalité est debout? Mais qui lève l'impôt? Ou bien il n'y a pas d'impôt, ou bien les nobles ne le payent pas. Ils doivent le service des armes, mais ils s'en acquittent s'il leur plaît. Qui fait la loi? Ou bien il n'y a pas de loi, ou bien il n'est jamais certain qu'elle soit exécutée, ou bien il y a autant de lois et de « justices » que de domaines. Qui donc est obéi de la grande majorité de la nation. Personne : il n'y a pas encore de nation. Et qui donc est habituellement obéi? Le roi? Oui, s'il est de taille à imposer l'obéissance; autrement, il n'est obéi que comme seigneur, sur ses terres. Que de seigneurs ont, en fait et en réalité, des droits égaux aux siens! Sept ou huit siècles se passent dans l'incessant conflit de ce roi un peu plus grand avec ces rois un peu plus petits. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas monarchie, puisqu'il y a un roi proclamé et sacré; on ne peut pas dire qu'il n'y a pas aristocratie, puisque le roi est à peine le chef de ses fidèles, le suzerain de ses vassaux. Mais, retournez la proposition : on ne peut pas dire qu'il y a monarchie, puisque le roi est à peine le chef de ses fidèles; on ne peut pas dire qu'il y a aristocratie, puisque, nominalement, il y a un roi.

Prenons un exemple moins loin. Point de conversation entre politiciens, où l'on n'oppose à notre « démocratie », pour lui faire honte de ses lenteurs et de ses hésitations, l'énergique résolution de la « monarchique » Angleterre. Mais est-il de toute certitude que le régime actuel de la France soit réelle-

ment une démocratie et le régime actuel de la Grande-Bretagne n'est-il pas, de toute certitude, ce que l'on voudra, excepté une monarchie? Les Anglais les plus loyalistes, ceux qui tiennent le plus fermement à la notion de « souveraineté », ne se serviraient jamais de ce terme si impropre : « la monarchique Angleterre », et quand ils veulent dire qui, suivant eux, est « souverain » dans leur pays, ils disent : la Couronne et le Parlement britanniques. « Souveraineté » ou « Autorité légale » partagée : pas de monarchie, autre part que dans le titre. Pareillement, en quoi la monarchie constitutionnelle, scrupuleusement pratiquée, est-elle moins démocratique que la république parlementaire? Tout ce qui subsiste de monarchique en elle, ou a peu près tout, c'est l'hérédité, lorsqu'elle subsiste. Mais les moins exigeants penseront que c'est tout à fait insuffisant.

Pas de formes pures : rien que des formes composées.

Nous avons dit, nous redisons qu'il n'y a point de formes absolues et pures de gouvernement. La monarchie pure, la démocratie pure, sont proprement des monstres, que les sociétés enfantent rarement et nourrissent plus rarement encore. Ce n'est pas le gouvernement mixte, où les divers éléments se combinent en des proportions diverses, qui naît par hasard et ne naît pas viable; c'est la monarchie absolue ou l'absolue démocratie des métaphysiciens de la politique. Tantôt, dans la monarchie, ce sont les éléments aristocratiques qui l'emportent, comme en France, avant 1789, et tantôt, ce sont les éléments démocratiques, comme en France, depuis 1789. Et

par contre, toujours, dans la démocratie elle-même, il reste ou il rentre quelques éléments aristocratiques et, qui plus est, quelques éléments monarchiques : dans notre république, une aristocratie se reforme, par les fonctions publiques (et toute hérédité n'en est pas bannie), comme à la fin de l'empire romain et sous les rois mérovingiens.

Maintenant, s'il faut encore aux hommes, pour des discussions dont la puérilité est évidente (l'histoire n'en faisant qu'à sa tête), un classement commode auquel ils sont accoutumés, gardons l'ancien : *monarchie*, *aristocratie* et *démocratie*, à condition de ne pas donner aux mots plus de vertu qu'ils n'en sauraient avoir, de ne pas mettre trop d'absolu en ce qui ne saurait être que relatif, et de ne pas vouloir insuffler la vie à des catégories de l'esprit, qui ne sauraient vivre dans les faits.

LIVRE II

LE POUVOIR POLITIQUE.

CHAPITRE PREMIER

Confusion primitive des pouvoirs. — Séparation des pouvoirs dans le fait. — Prédominance de l'exécutif. — Le judiciaire. — Le législatif.

A l'origine, les pouvoirs confondus.

Peut-être n'est-il pas besoin de rappeler qu'à l'origine des sociétés humaines le pouvoir politique est un, que tous les pouvoirs sont confondus et que l'on ne distingue pas entre « faire une loi, promulguer une loi, exécuter une loi » (1). Toutefois, autant qu'on peut les séparer par l'analyse, les différents pouvoirs, confondus en réalité, ne se présentent pas aux yeux avec un relief égal. Le premier et le principal, en raison de la nature du commandement, parce que contraindre est la grande affaire et de même que la sanction est la première et la principale partie de la loi, c'est le pouvoir exécutif. Tout de suite après, on range l'administratif, mais par ordre logique plutôt

Importance de l'exécutif.

(1) Sir Henry Maine. Voy. plus haut, livre I, chapitre II.

que par ordre historique, car il va de soi que, dans les sociétés anciennes, où l'on ne « légiférait » que très peu, on « administrait » encore moins.

Confusion de l'exécutif et du judiciaire.

Les grands Etats antiques, percepteurs de tributs, on l'a remarqué, « se mêlaient très peu de la vie journalière, religieuse ou civile des groupes auxquels appartenaient leurs sujets. » A l'origine, la fonction essentielle de l'exécutif était de rendre la justice : une foule de témoignages en font foi. C'était surtout le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire qui ne faisaient qu'un seul pouvoir, en une seule personne. On ne s'en étonnera point, si l'on réfléchit à ce que devaient être les anciennes sociétés et que, de tous les pouvoirs, le judiciaire est celui qui met le plus fréquemment et le plus nécessairement en jeu la force coercitive, attribut essentiel de l'exécutif.

Le roi dans les sociétés anciennes.

Dans les sociétés anciennes, quand on rencontre un personnage « ressemblant à ce que nous appelons le roi », il est presque toujours associé à l'administration de la justice. Le roi est souvent plus qu'un juge. Il est presque invariablement général ou chef militaire. Il est constamment prêtre, sinon grand-prêtre, mais il manque rarement d'être juge (1). D'après les traités des Brahmanes, « le roi siège sur le trône de la justice; il a devant lui le livre de la loi ». Les juges, chez les Hébreux, « représentent une ancienne forme de royauté ». Le roi d'Homère est avant tout occupé de combattre, mais il remplit

(1) Sir Henry Maine. *Études sur l'ancien Droit et la Coutume primitive*, p. 214.

aussi les fonctions de juge, et nous devons observer qu'il n'a pas d'assesseurs. « Ses sentences lui viennent d'en haut, dictées par une bouche divine. » Sous la loi des Bréhons, dans l'ancienne Irlande, le roi est obligatoirement un juge : ce n'est même pas le plaideur qui vient au roi, mais le roi qui va au plaideur : « Je vois, d'après bien des indices, dit Sumner Maine, que ces anciens rois étaient des personnages itinérants, essentiellement ambulants et voyageurs. Il en était ainsi pour les rois d'Angleterre et il en fut ainsi pendant fort longtemps. » Il en fut également ainsi pour les rois de France : ce sont bien, eux aussi, « des personnages itinérants » et partout où ils passent, ils rendent la justice. Dans les sociétés anciennes, le roi et le juge se confondent : juger est un office et un devoir royal.

Les assesseurs professionnels. Première séparation.

Mais déjà, dans l'ancienne Irlande, il est légalement permis au roi d'avoir pour assesseur un juriste professionnel. C'est par l'adjonction comme assesseurs de juristes professionnels que s'opérera — lorsqu'elle s'opérera — la première séparation de pouvoirs, celle du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. L'assesseur professionnel participe déjà au pouvoir judiciaire du roi et déjà le limite. Mais il y a plus et l'idée que nous avons de la royauté, depuis la Révolution, est toute moderne et fausse. Non seulement nous attribuons à nos vieux rois tout le pouvoir et tous les pouvoirs, mais un pouvoir sans bornes. Cependant, « dès que les sociétés humaines franchissent pour la première fois le seuil de la civilisa-

L'assemblée populaire et la cour populaire.

tion deux formes d'autorité, le roi et l'assemblée populaire se rencontrent côte à côte chez un grand nombre d'entre elles ». Quelle était, au juste, l'autorité effective de ces assemblées populaires? Quelles étaient, au juste, leurs attributions? Etaient-ce des assemblées politiques ou des assemblées de justice? Il est probable que c'était l'un et l'autre et que les pouvoirs n'étaient pas plus distincts dans l'assemblée que dans le roi, ou qu'entre le roi et l'assemblée. « L'Assemblée populaire et la Cour populaire sont, en principe, une seule et même institution ; ce sont des réunions d'hommes libres, appartenant à la communauté, convoqués pour des fonctions publiques différentes. » (1) Ainsi, il y avait des assemblées de justice, des cours populaires. Par conséquent, bien que tout roi fût nécessairement et obligatoirement un juge, tout le pouvoir judiciaire ne résidait pas dans la seule personne du roi. En de certains cas, il résidait dans l'union du roi et de la cour populaire. A ces cours anciennes, par exemple à la Cour de Centaine des Francs Saliens, le roi apportait *la force exécutoire*. Il semble donc que l'autorité réelle soit principalement en lui ; ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait point de pouvoir judiciaire en dehors et à côté de lui. Les deux autorités se rencontrent et se choquent : « Comme chef politique, le roi vient en opposition avec l'assemblée populaire ; comme chef militaire, il vient en opposition avec l'armée, l'ensemble des

(1) Sir Henry Maine. *Études sur l'ancien Droit et la Coutume primitive*, traduction française, p. 225.

hommes en état de combattre ; avec la cour de justice populaire, il vient en opposition comme juge. » Lequel des deux, du roi ou de l'assemblée, l'emportera et soumettra l'autre ? (1)

Le roi et l'assemblée.

Il ne s'agit pas de la forme du gouvernement, il s'agit des diverses formes — ou des diverses parties — du pouvoir politique, dans une forme donnée de gouvernement. Que le pouvoir soit au roi ou à « l'assemblée de la tribu », on voit que ce mot « le pouvoir » embrasse toutes les parties du pouvoir. Le roi des tribus franques est en même temps chef politique, chef militaire et juge ; l'assemblée est en même temps une assemblée d'hommes d'armes, d'hommes libres remplissant certaines fonctions et de juges. Ne considérons, en l'isolant par hypothèse, que le pouvoir judiciaire. Comment va se déterminer, se délimiter, ce pouvoir, entre le roi et l'assemblée? comment va-t-il, dans le roi ou dans l'assemblée, se séparer, se distinguer des autres, suivant une double tendance : tendance à l'unité, à la centralisation du pouvoir, tendance à la séparation des diverses parties du pouvoir?

(1) Sir Henry Maine fait, à ce sujet, une remarque intéressante : « Dans les communautés du type d'Athènes et de Rome, dans les villes enceintes de murailles, les *organes de la liberté* continuent de croître en importance. Les assemblées monopolisent le pouvoir. Le roi disparaît ou passe à l'état d'ombre, Mais, dans les communautés disséminées sur de larges étendues de terre et sans villes fermées, c'est le roi qui grandit et toutes les institutions populaires tendent à tomber en décrépitude. » *Études sur l'ancien Droit et la Coutume primitive* traduction française, p. 231.

« Dans les communautés disséminées sur de larges étendues de terre, le roi grandit » au détriment de l'assemblée populaire. D'abord, le roi préside l'assemblée, ou il la fait présider en son nom. En tant que cour populaire, au lieu du *Thingman*, président élu, elle ne tarde pas à avoir pour président le *Graf*, le comte, homme du roi. Voilà une institution, une justice qui absorbe l'autre, mais d'autre part, voilà deux parties du pouvoir qui, dans le roi lui-même, commencent à se séparer. Plus la justice royale l'emportera sur la justice populaire ou sur les justices seigneuriales, plus on distinguera dans le roi le chef politique et le juge. Il est, en premier lieu et *indistinctement*, le chef politique et le juge direct, puis il n'est plus, directement, que le chef politique, et le juge indirect, juge d'appel suprême, qui prononce en dernier ressort, mais qui, souvent, n'intervient pas de sa personne. L'assesseur professionnel, que le roi s'adjoignait pour les cas épineux, va prendre à ses côtés une place de plus en plus en évidence, jusqu'à ce qu'enfin il prenne, dans l'administration de la justice, non plus une place près du roi, mais la place du roi. Et quand, à ces assesseurs d'occasion, auront succédé des assesseurs permanents; lorsque la vie et la loi se seront compliquées, d'un mouvement parallèle, et que la grossière et instinctive justice d'une assemblée sera par trop en retard sur elles; quand ce sera toute une science de connaître la loi et tout un art de l'interpréter; quand, par suite, la cour populaire ne pourra tenir

Séparation définitive du judiciaire et de l'exécutif.

devant le comité d'experts, de juristes, de légistes, le pouvoir judiciaire sera presque séparé du pouvoir politique. Rejeté ainsi hors de l'assemblée et hors de la personne du roi, il ne se rattachera plus au pouvoir politique que par la fiction d'une délégation royale et parfois il viendra en opposition avec lui, comme jadis la cour populaire avec la justice du roi. C'est de cette façon et par cet instrument, un corps technique de magistrats, que s'opérera la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir politique.

De même pour les au-tres pouvoi

Il n'en va pas différemment des autres fonctions primitives du roi, des autres pouvoirs originairement confondus en un seul pouvoir.

Le premier pas vers la séparation des pouvoirs a été fait, et se sont les rois eux-mêmes qui l'ont fait, quand ils ont inventé le système représentatif, quand ils ont jugé, commandé ou administré par des délégués ou des envoyés, des *missi*. En effet, bien avant que le peuple fût représenté utilement dans le législatif, le roi était représenté dans l'administratif et le judiciaire, et pourtant on n'oserait dire que les pouvoirs fussent alors séparés, puisque tout le pouvoir était dans le roi ou tous les pouvoirs venaient du roi.

Embryons législature

Le roi était toujours l'exécutif, la source de l'administratif et du judiciaire. Il était, pour la plus grande partie, le législatif, bien que, même « dans le groupe élémentaire, l'organe correspondant à ce que nous appelons la législature existât, au moins à

l'état d'embryon » (1). C'était primitivement le *Conseil de village ;* ce furent ensuite les assemblées, l'assemblée populaire, à la fois judiciaire et politique, l'assemblée franque, d'abord de guerriers seuls, puis de guerriers et d'évêques, *Mallum*, Champ de Mars ou Champ de Mai. Mais cette « législature embryonnaire » était-elle vraiment une « législature »? On sait par le livre d'Hincmar, *de Ordine Palatii*, que les assemblées dont il s'agit n'étaient guère que consultatives. S'il faut les comparer à quelque institution moderne, c'est peut-être du *referendum* qu'elles se rapprocheraient le plus, avec cette différence que le peuple n'y est pour rien, que l'aristocratie seule est appelée et que la mesure est incertaine, dans laquelle le roi est tenu par la réponse de l'assemblée. Elle ne légifère donc pas et, d'ailleurs, le roi lui-même légifère très peu ; la grande régulatrice d'alors, c'est la coutume. Chaque peuple a sa loi, qui n'est qu'un recueil de ses coutumes, et l'on demande aux hommes : « Quelle est votre loi ? Sous quelle loi voulez-vous être jugés ? » Une loi fabriquée de toutes pièces, à tel moment précis, par le roi ou par l'assemblée, on n'imagine pas ce que ce peut être. On ne connaît que tel commandement du roi, conforme à telle coutume et qui, par là même, a l'air d'être tout ensemble immédiat et immémorial. « C'est du pouvoir législatif qu'on a la notion la moins claire ». A plus forte raison n'imagine-t-on pas un

(1) Sir Henry Maine. — Voy. plus haut, livre I, chapitre Ier.

pouvoir législatif, distinct de l'exécutif ou du judiciaire et placé hors de la personne du prince. Ce pouvoir législatif distinct, que n'était pas le *Mallum*, le Champ de Mars ou le Champ de Mai, les Parlements royaux, les Cours de parlement, ne le sont pas davantage. Le Parlement de Paris, malgré ses prétentions et ses empiétements, ne l'est pas : il n'a droit que d'enregistrement et, s'il en a droit, de contrôle. Les États généraux ne le sont pas ; ils ne font pas les lois ; ils déposent des cahiers, ils expriment des vœux, mais ces vœux, c'est le prince qui peut les convertir en lois. C'est, somme toute, le roi qui fait la loi et qui l'impose ; somme toute, l'exécutif se renforce du législatif. Toutefois, au temps même où la prédominance de l'exécutif paraît le plus incontestée, il s'en faut de beaucoup qu'elle le soit réellement. En fait, la souveraineté, l'autorité ou la puissance publique est toujours limitée. La féodalité est un état social bien plus qu'un régime politique : du moins, elle est un état social avant d'être un régime politique : elle modifie, pourtant, du tout au tout le régime politique des pays dont elle est l'état social. Les communes n'ont, elles aussi, pour la plupart, en face de la monarchie, que des franchises octroyées : il n'en reste pas moins certain qu'elles peuvent, sur les points visés par leurs chartes, détourner ou arrêter l'action de la monarchie. Les Parlements sont d'abord des corps judiciaires : s'ils deviennent, pour peu que ce soit, des corps politiques, c'est extension, empiétement et abus : dans

Pas de pou[voir] législat[if] distinct de [la] personne d[u] prince.

Le pouvoir royal limité en fait.

le fort de leur splendeur, ils n'ont vis-à-vis du roi que le droit d'enregistrement et de remontrance, et néanmoins il est certain que, dans le fort de la splendeur royale, et par le pouvoir judiciaire qui leur appartient, et par le pouvoir politique sur lequel ils tâchent d'usurper, les Parlements gênent la toute-puissance du roi et sont un obstacle à son bon plaisir. Les Etats généraux comme les Parlements, n'ont que le droit de vœu et de doléance, avec cet autre droit, plus sérieux, de consentir l'impôt et d'en surveiller l'emploi, mais ils ne se réunissent que lorsqu'on les convoque, et c'est le roi qui les convoque, c'est-à-dire qu'il ne les convoque pas quand il redoute leurs indiscrétions (de 1614 à 1789, ils ne seront pas assemblés); ils ne sont ni permanents, ni annuels, ni même périodiques; ils ne sont pas un rouage nécessaire du mécanisme gouvernemental : cependant, ce mécanisme marche tout autrement, traînant ce poids mort, qu'il ne marcherait sans eux.

Il suit de là que le pouvoir du roi, illimité ou à peu près illimité en droit, se trouve limité en fait, par l'effet naturel de la division du travail, qui elle-même était un effet de la complexité sans cesse accrue de la vie politique. En ce sens, chaque étape franchie sur la voie de la séparation, de la distinction des pouvoirs, marque véritablement une période du progrès humain. Si l'on n'avait horreur du langage ordinaire des réunions publiques, on ajouterait que chaque étape sur cette voie longue et ardue marque

une conquête de la liberté. Ce n'est pas à dire assurément que, parce que les divers pouvoirs, les diverses parties du pouvoir, se séparent ou se distinguent, le pouvoir total en soit affaibli. Il en est, au contraire, dans l'ordre politique, ainsi que dans l'ordre économique : la division du travail amène inévitablement la coopération. Les pouvoirs se séparent, mais ils coopèrent et le pouvoir total en est multiplié. Il y a aussi loin entre le pouvoir confus du chef primitif et les pouvoirs divisés, mais coopérant de l'État moderne, qu'entre la charrue du Kabyle et la dernière machine à labourer. Entre le rendement en force vive que donnait le pouvoir entier du chef primitif et celui que donnent les pouvoirs séparés, mais coopérant, de l'État moderne, il y a aussi loin qu'entre le rendement du sol, à l'apparition de l'agriculture et la production obtenue aujourd'hui. Et comme, par la division du travail et la coopération économiques, les sociétés se sont accrues en volume et en densité, de même, par la division du travail et la coopération politiques, les États se sont accrus, si on peut le dire, en volume et en densité. Ils ont gagné, au delà de tout calcul, en intensité de vie. Ils ont rempli beaucoup plus de tâches, sur un espace beaucoup plus vaste et les ont beaucoup mieux remplies.

Division du travail et coopération politiques.

Tant que les pouvoirs sont restés confondus en la personne du chef, tant qu'ils ont été comme des fonctions de l'exécutif, son activité s'exerçait très souvent dans le domaine judiciaire et très rarement

dans le domaine législatif. Des embryons d'organes et de pouvoirs que contient toute société, l'un s'est développé de bonne heure : le judiciaire; de l'autre, le législatif, on ne trouvait encore chez nous, au XVIIIe siècle, que l'embryon non développé. Ce sont des organes produits, des pouvoirs constitués par scissiparité. L'ordre historique est celui-ci : l'exécutif, le judiciaire, le législatif.

L'ordre historique.

L'exécutif, le judiciaire, le législatif.

CHAPITRE II

Le principe de la séparation des pouvoirs. — La monarchie constitutionnelle. — Les constitutions de la France depuis 1789.

On a dû voir, par le rapide exposé que nous venons de faire, comment, en France, et de bonne heure, le pouvoir du roi a été contre-balancé, limité, divisé dans le fait, et que la souveraineté absolue, telle que l'a imaginée la théorie, n'a tout au plus existé (si elle a jamais existé) qu'en des temps très anciens. Mais, si quelque séparation des pouvoirs était opérée dans le fait, rien ne les séparait encore dans le droit et presque rien dans les institutions. Il nous faut maintenant indiquer comment cette limitation du pouvoir royal a changé de nature et comment du fait elle a passé dans le droit. On le répète, une certaine séparation des pouvoirs a précédé la proclamation du principe de la séparation des pouvoirs. Les hommes vivent avant que de penser, de se regarder vivre et de chercher les lois de la vie. La politique est pleine, comme toute manifestation de vie, d'actes instinctifs et de mouvements réflexes. Sans rouvrir la vieille querelle pour savoir si c'est la fonction qui crée l'organe ou l'organe qui déter-

Pas encore de séparation dans le droit.

Mouvements réflexes en politique.

mine la fonction, il est évident que tous les deux sont antérieurs à la description qu'on en fait et aux règles qu'on en tire. Il est évident, on le répète, que le droit, produit de l'observation et de la pensée disciplinée, vient après le fait, acte souvent instinctif et mouvement réflexe de la vie des sociétés. En France, le fait de la séparation des pouvoirs est, pour ainsi dire, des origines; le principe est seulement d'hier. L'un est, pour ainsi dire, contemporain de Clovis (du moins il y a des faits, contemporains des premiers rois, qui impliquent comme un commencement de séparation des pouvoirs); l'autre est consécutif à Louis XIV. Dans l'intervalle, le fait n'est pas toujours d'accord avec le droit; quelquefois même et pour longtemps ils sont en contradiction l'un avec l'autre. Le fait est, pendant plusieurs siècles, que le pouvoir royal est limité par les privilèges féodaux, par les libertés communales, par les Etats et par les Parlements: le droit est que le pouvoir royal est illimité. A mesure que les Etats grandissent et que la civilisation se développe, le droit, le principe prend plus de force; à mesure que la royauté se dégage, s'affermit, à mesure qu'elle monte, le principe tend à dominer, à réformer le fait, qui de lui-même tend à s'accommoder au principe. C'est tout le travail des rois de France ou plutôt de la monarchie française, considérée, s'il est permis de le faire, comme un tout organique, de mettre le fait, qui est une certaine restriction du pouvoir royal, en harmonie avec le droit, qui est le pouvoir royal

Le fait et le droit.

L'œuvre de la monarchie française.

sans restriction. Un moment, ce travail semble aboutir, sous Louis XIV; tous les pouvoirs de l'Etat viennent se perdre ou se retremper dans la majesté du grand roi, et l'on dirait volontiers de lui qu'il reforge l'histoire à la flamme de son soleil. C'est le triomphe de l'unité. Il n'y a qu'un soleil, il n'y a qu'une puissance, qui est une toute-puissance et dans l'orbite de laquelle ne se peuvent mouvoir que des satellites, privés d'existence propre, incapables d'être autrement que par rapport à elle, ailleurs que dans sa chaleur et dans sa lumière. Le roi suffit à tout: il n'a point de rivaux, point d'égaux; il est, à lui seul, l'égal et le supérieur de tous : *Nec pluribus impar.* A peine peut-il souffrir des ministres, des serviteurs. Nous sommes aussi près que nous puissions être de la monarchie absolue, et l'on sent autant que l'on peut la sentir l'attraction du principe sur le fait.

Réaction contre Louis XIV.

Quand Louis XIV ne sera plus, la réaction ordinaire ne tardera pas à se produire. Seulement, on connaît à présent toute la force des principes ; le raisonnement, si ce n'est toujours la raison, s'est fait une plus large part dans le gouvernement des hommes ; ce n'est plus le fait qu'on opposera au droit, mais à un principe, un autre principe. Voilà pourquoi les publicistes du XVIII[e] siècle inventent (1) et invoquent le

(1) Ils l'inventent, en un certain sens. On trouverait dans Aristote la séparation des pouvoirs. De même, on peut dire qu'à Rome les pouvoirs étaient divisés. Mais c'était ou une classification abstraite ou une simple division de fait. Ce n'est qu'avec Montesquieu que la séparation des pouvoirs s'est élevée jusqu'au principe et qu'elle a passé dans la langue politique.

principe de la séparation des pouvoirs : c'est une protestation, c'est la réaction contre le règne de Louis XIV, non pas comme autrefois, un démenti du fait au droit, mais le défi d'un droit à un autre droit. Au maître qui disait : « Le principe est que tous les pouvoirs soient confondus en ma personne » le XVIII[e] siècle répond : « Le principe est que tous les pouvoirs, même émanant de votre personne, en soient et en demeurent séparés ». — On ne saurait se méprendre sur la portée de cette affirmation de doctrine : c'est la monarchie constitutionnelle opposée à la monarchie absolue, j'entends le principe de la monarchie constitutionnelle opposé au principe de la monarchie, théoriquement, sinon réellement absolue. Allons plus loin : c'est le principe de l'État moderne, quelle que soit la forme du gouvernement, opposé à la conception ancienne, romaine et impériale, de l'État. Louis XIV a été, en ce sens, le dernier des empereurs romains.

La monarchie constitutionnelle. Ses caractères principaux.

Qu'est-ce, en effet, que la monarchie constitutionnelle ? Il faut le dire avec Bluntschli (1) : « C'est *vraiment* une *monarchie* », ou du moins c'en peut être une : tout dépend, pour elle comme pour la monarchie dite absolue, de la place réelle qu'occupent dans cette forme de gouvernement les éléments proprement monarchiques. Rien ne s'oppose à ce qu'on y rencontre, comme dans la monarchie dite absolue, les principaux caractères de la royauté : mais ces

(1) *Théorie générale de l'État*, liv. VI, chap. XVI, traduction de Riedmatten, p. 382.

caractères y doivent se concilier, et ils le peuvent, d'une part, avec « la *limitation* des pouvoirs du prince en matière de législation par la représentation des autres parties de la Nation ; d'autre part, avec la *nécessité du concours* des ministres dans l'exercice régulier de ses droits et de ses devoirs ». C'est là ce qui distingue la monarchie constitutionnelle. Ce qui la distingue, « c'est que le prince n'a, à lui seul, ni la législation, ni, dans la règle, l'exercice du gouvernement. Il légifère *avec le concours et l'assentiment des Chambres ;* il gouverne *avec le concours des ministres.* » Il se peut que le monarque, même constitutionnel, ait une part décisive dans la législation, que « le pouvoir lui appartienne comme un droit indépendant, soit exercé en son nom », que « tous les autres organes, pris isolément, soient subordonnés par rapport à lui ». Mais toujours, dans cette forme : « La royauté est une puissance et une dignité réglées par une Constitution. Le prince n'est ni *en dehors*, ni *au-dessus*, mais *dans* la Constitution. *L'ordre constitutionnel*, d'où le nom de la forme, *fixe le droit du prince lui-même* » (1). La monarchie constitutionnelle est donc une monarchie *limitée en droit*, tandis que la monarchie dite absolue, bien que limitée aussi, ne l'était *qu'en fait.* « La monarchie européenne n'est plus un pouvoir absolu et illimité (théoriquement) ; c'est une puissance suprême réglée par le droit, limitée par les droits

(1) Bluntschli *ibid.*, p. 387.

L'État moderne est un État de droit.

des sujets (1). » L'État moderne est une puissance juridique et, comme disent les Allemands, un État de droit, *Rechtsmacht*, *Rechtsstaat*. Le prince y doit respecter les lois et n'obtient qu'une obéissance conforme à la Constitution ; le pouvoir législatif ne lui appartient que dans son union avec les Chambres, sans l'avis et l'assentiment desquelles il ne peut ni fixer le budget ni lever les impôts. Il a besoin, pour gouverner et pour administrer, du concours des ministres, qui seuls sont responsables et dont la signature rend seule ses ordres ou décrets juridiquement obligatoires. « L'indépendance des juridictions et l'exclusion de toute justice de cabinet limitent la puissance du gouvernement et forment une des plus fermes garanties des droits des citoyens. Enfin, les classes et les individus n'ont pas seulement des droits privés, mais aussi des droits publics, non moins inviolables que les droits du monarque (2) ». L'ancienne monarchie, limitée uniquement en fait, était comme la royauté privée, comme la propriété d'un peuple qui n'avait de libertés que celles qu'il pouvait prendre. La monarchie constitutionnelle, limitée en fait et en droit, est comme « la royauté publique d'un peuple libre » (3). Un principe nuuveau s'oppose à l'ancien principe ; c'est que « le pouvoir est un *devoir* en même temps qu'un *droit*

(1) Bluntschli, *ibid.*, p. 375.
(2) *Id.*, *ibid.*, p. 388.
(3) *Id.*, *ibid.*, p. 388. Mot à mot : « la Principauté du peuple, *Volksfürstenthum.* »

public, qu'il appartient ainsi à l'existence et à la vie politique de la nation entière et ne peut plus être la *propriété*, la *chose* d'un individu (1). »

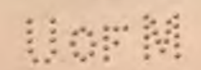
Diverses espèces de monarchie constitutionnelle.

Il y a plusieurs espèces de monarchies constitutionnelles. L'Angleterre en a fourni le type, le modèle, dont chaque nation du continent s'est fait une application plus ou moins heureuse, tantôt l'imitant trop servilement et tantôt y introduisant des modifications qui en faussaient le ressort. Le premier essai d'importation des institutions anglaises, c'est, naturellement, la France qui l'a tenté, sur le conseil ou d'après les leçons de Montesquieu. Mais aux leçons de Montesquieu, elle mêlait les songeries de Rousseau : « La Grande Constituante de 1789 crut faire un chef-d'œuvre de logique et de perfection, directement puisé dans les principes modernes. Mais cette assemblée était plus républicaine-démocratique que monarchique ; moins imbue des principes anglais que des théories de Rousseau et des doctrines de l'Amérique, qui organisait alors sa *démocratie constitutionnelle* avec ses trois pouvoirs indépendants. La constitution de 1791 fut au fond démocratique ; la royauté n'y était plus qu'une inconséquence, un reste du passé avec lequel la Révolution avait d'ailleurs rompu (2). » Reportons-nous au texte de la Constitution des-3-14 septembre 1791, en négligeant comme abstraction pure la *Déclaration des Droits* qui lui fait un préambule solennel.

Les institutions anglaises, Montesquieu et J.-J. Rousseau.

Constitution des 3-14 septembre 1791.

(1) Bluntschli, *ibid.*, p. 377.
(2) *Id.*, *ibid.*, p. 357.



Elle commence par un « abolit » et par un « il n'y a plus ». Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distiction d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni vénalité, ni hérédité d'aucun office public, ni privilège, ni exception, ni jurandes, ni corporations... « Le royaume est déclaré un et indivisible et la souveraineté, une et indivisible, comme le royaume. Mais elle ne réside plus dans le Roi; Rousseau l'a transportée ailleurs : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. On se doute bien que, par la Nation elle-même, l'exercice en serait difficile et quoique aucun individu ne puisse se l'attribuer, on l'attribue à un certain nombre d'individus. « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le Roi. » Le premier pouvoir dont s'occupe la Constitution est le législatif, « délégué à une Assemblée nationale, pour être exercé par elle avec la sanction du Roi », à qui « est délégué » le second pouvoir, l'exécutif, dans telles et telles limites, à telles et telles conditions : « Le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est délégué au Roi, pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables. » Le troisième pouvoir, le judiciaire, est également séparé des deux autres et « délégué à des juges élus à temps par

le peuple » (*Titre III, art.* 1 *à* 5). Et voilà faite, en principe et en droit, la séparation des pouvoirs : quelle est leur place respective, quelles seront leurs relations réciproques, comment fontionnera chacun d'eux dans l'organisme constitutionnel?

Le législatif y prend d'emblée une importance qu'il n'avait jamais eue : « L'Assemblée nationale formant le Corps législatif, est permanente et n'est composée que d'une Chambre ». Elle est, en quelque sorte, placée au-dessus, elle est sûrement placée hors de l'action de la Couronne : « Le Corps législatif ne pourra être dissous par le Roi. » (*Titre III. Chap. I, Art.* 1 *et* 5).

Qu'est-ce, dans la Constitution, que la royauté? Une fonction publique déléguée, au même titre que les autres. C'est le seul office public pour lequel il soit dérogé à la règle qui supprime l'hérédité : « La royauté est indivisible et déléguée, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. » Le Roi n'est plus le maître de la terre : il n'en a plus le domaine éminent ; là encore on voit clairement qu'il remplit une fonction publique et que, tout ce qu'il est, il l'est par sa fonction : « La personne du Roi est inviolable et sacrée ; son seul titre est *Roi des Français.* » Il y a une autorité supérieure à la sienne ou du moins il n'est pas l'autorité suprême : « Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le Roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance. » Le Roi, à son avènement au trône, prête

serment de fidélité à la Nation et à la loi: il jure d'employer à maintenir la Constitution le pouvoir qui lui est délégué ; dans le serment civique, que doivent prêter tous les Français, il ne vient qu'en troisième lieu. On jure d'être fidèle « à la Nation, à la loi et au roi ». La Constitution prévoit et énumère les cas où le Roi sera censé avoir abdiqué la royauté: s'il ne prête pas ce serment dans un délai fixé, ou bien s'il le rétracte, ou s'il « se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la Nation, ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom », ou si, étant sorti du royaume, il n'y rentrait pas, sur l'invitation du Corps législatif. Et que deviendrait-il, après cette abdication forcée? Un simple citoyen. « Après l'abdication expresse ou légale, le Roi sera dans la classe des citoyens et pourra être accusé et jugé comme eux, pour les actes postérieurs à son abdication » (*Titre III. Chap. II. Section I, art.* 1 à 8).

Dans ses rapports avec les autres organes de l'État, le Roi a pour fonction principale de choisir et de révoquer les ministres. « Au Roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres. Aucun ordre du Roi ne peut être exécuté, s'il n'est signé par lui et contre-signé par le ministre ou l'ordonnateur du département. » Les ministres sont responsables devant le Corps législatif; ils lui présentent chaque année un aperçu des dépenses à faire. En aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut sous-

traire un ministre à la responsabilité (*Section IV, art.* 1, 4, 5, 6, 7).

De tous les pouvoirs, celui qui reçoit les plus larges attributions, c'est le pouvoir législatif. Il est exclusivement chargé : 1° De proposer et décréter les lois ; le Roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération. » On le voit : les rôles sont renversés. Jadis c'était le Roi qui, même sans les proposer, décrétait toutes les lois et c'étaient les Etats Généraux qui pouvaient seulement « inviter le Roi à prendre un objet en considération ». La royauté subsiste encore, mais l'État est comme retourné. Le Corps législatif se réserve, en outre : « de fixer les dépenses ; d'établir les contributions publiques ; d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; de faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics et de s'en faire rendre compte. » Ce sont là les attributions propres d'un Parlement et presque les attributions traditionnelles des Etats Généraux en France. Mais ce n'est pas tout. La Constitution donne au Corps législatif le droit de décréter la création ou la suppression des offices publics, de déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies (jadis prérogative royale) ; de statuer sur le nombre d'hommes et de vaisseaux dont seront composées les armées de terre et de mer ; de statuer sur l'administration, de décider de la guerre ou de la paix, de ratifier les traités. Non seulement le Roi

ne peut dissoudre le Corps législatif, mais il ne peut le proroger. « Le Corps législatif a le droit de déterminer le lieu de ses séances, de les continuer autant qu'il le jugera nécessaire et de s'ajourner. » Il a d'autres droits, par surcroît, et notamment celui « de disposer, pour sa sûreté et le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances. » (*Chap. III. Section Ier. Art. 1 à 5*). Au Roi est réservée la sanction qui convertit en lois les décrets de l'Assemblée. Il peut leur refuser son consentement, mais ce refus n'est que suspensif. « Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le décret dans les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction. » Certains décrets de l'Assemblée, par exemple ceux qui concernent l'établissement et la perception des contributions publiques, seront même promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction (*Section III. Art. 1, 2 et 8*).

Le Corps législatif, une fois définitivement constitué, envoie au Roi une députation pour l'en instruire. De cette députation, ne peut, dans aucun cas, faire partie le président de l'Assemblée et l'on devine pourquoi. Il faut éviter jusqu'aux apparences de subordonner, si peu que ce soit, même par un acte purement cérémoniel, le législatif à l'exécutif. « Le Roi peut, chaque année, faire l'ouverture de la session et proposer les objets qu'il croit devoir être pris en considération ». Mais ce n'est qu'une forma-

lité et, du reste, elle ne peut être « considérée comme nécessaire à l'activité du Corps législatif. » (*Section IV, art. Ier*). Néanmoins, « le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi. » (Le mot important, ici, est *exécutif*. L'article signifie : Il n'y a pas de *pouvoir exécutif supérieur* au *pouvoir exécutif* qui réside dans la main du Roi. Car la Constitution a pris soin de classer les pouvoirs et de dire : « Il n'y a point, en France, de pouvoir supérieur à la loi). » Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume ; il est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée de mer; il nomme les ambassadeurs et les autres agents des négociations diplomatiques; l'effigie du Roi est empreinte sur toutes les monnaies du royaume, etc., etc. (*Chap. VI, art. 1 et 4*). Au surplus « la nation pourvoit à la splendeur du trône par une liste civile dont le Corps législatif déterminera la somme, à chaque changement de règne, pour toute la durée du règne » (*Chap. II. Section I, art. 10*).

Quand le Roi, sanctionnant les décrets de l'Assemblée, les a changés en lois, il les fait sceller du sceau de l'Etat et promulguer en cette forme :

« N (*le nom du Roi*), par la grâce de Dieu et par la loi constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut. L'Assemblée nationale a décrété, et nous voulons et ordonnons ce qui suit ». Le pouvoir exécutif ne peut faire « aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler

l'exécution (*Chap. IV. Section I, art.* 1, 3 *et* 6).

Partout, d'un bout à l'autre de la Constitution, le Roi et la Nation sont étroitement unis. Les déclarations de guerre seront faites : *De la part du Roi des Français au nom de la Nation*, et partout, les pou voir y sont très soigneusement séparés : le législatif de l'exécutif et de tous les deux, le judiciaire. « Le pouvoir judiciaire ne peut, en aucun cas, être exercé par le Corps législatif, ni par le Roi. — Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives .ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » La liberté individuelle est revêtue de garanties légales : « Nul homme ne peut être saisi que pour être conduit devant l'officier de police ; et nul ne peut être mis en arrestation ou détenu, qu'en vertu d'un mandat des officiers de police, d'une ordonnance de prise de corps d'un tribunal, d'un décret d'accusation du Corps législatif, dans le cas où il lui appartient de le prononcer, ou d'un jugement de condamnation à prison ou détention correctionnelle » (*Chap. V, art.* 1, 3 *et* 10). L'exécutif dispose, avec quelques réserves, de la force publique.

Mais « la force publique est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer. » (*Titre IV, art.* 12). — Les contributions publiques seront fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session sui-

vante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées. — Le pouvoir exécutif dirige, surveille la perception des contributions et donne tous les ordres nécessaires à cet effet (*Titre V, art.* 1 *et* 5).

Ces grands principes proclamés et la Constitution achevée, l'Assemblée nationale « en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du Roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français. » Bien qu'elle stipule que « aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la revision », elle « déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution » et, si elle paraît se contredire elle-même quelque peu, l'avenir lui donnera raison de l'avoir osé, puisque, de la Constitution des 3-14 septembre 1791 à celle de février et mai 1875, la France n'a pas eu moins d'une douzaine de Constitutions, et revisées combien de fois !

Les douze Constitutions de la France.

Nous avons eu l'acte constitutionnel du 24 juin 1793, la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) (1), le Sénatus-Consulte organique du 22 floréal an XII (18 mai 1804), la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815, la Charte

(1) Complétée par le Sénatus-Consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802).

constitutionnelle du 6 août 1830 (1), la Constitution du 4 novembre 1848, la Constitution du 14 janvier 1852, le Sénatus-Consulte du 7 novembre de la même année, par lequel l'Empire était rétabli (2), enfin, les lois constitutionnelles des 24 (3), 25 février et 16 juillet 1875, formant à elles trois ce que l'on appelle actuellement la Constitution.

Trois de ces constitutions sont monarchiques ou royalistes à des degrés divers (1791, 1814, 1830); six sont républicaines, plus ou moins sincèrement, (1793, 1795, 1799, 1848, 1852, 1875); deux sont impériales (1804, 1852.) Toutes diffèrent l'une de l'autre et toutes se ressemblent entre elles à certains égards. On voudrait retenir quelques traits de ces différences et de ces ressemblances.

Acte constitutionnel du 24 juin 1793.

L'acte constitutionnel du 24 juin 1793 est franchement républicain. « La République Française est une et indivisible. » (*Art.* 1er). En 1791, on avait dit : « La

(1) Modifiée, plus tard, par la loi qui remplace l'art. 23 de la Charte et complétée par la loi sur la régence du 30 août 1842.

(2) Avec les Sénatus-Consultes interprétatifs ou modificatifs des 25 décembre 1852, 27 mai 1857, 2 février 1861, 18 juillet 1866, 16 mars 1867, celui du 7 juillet 1856 sur la Régence, le décret du 1er février 1858 sur le Conseil privé, les Sénatus-Consultes des 10 juillet 1852 et 4 juin 1858 sur la Haute Cour de justice, les décrets organiques et réglementaires du 2 février 1852, le Sénatus-Consulte du 17 février 1858 sur l'élection des députés, les décrets du 19 janvier et du 5 février 1867, portant règlement du Sénat et du Corps législatif, les décrets organiques sur le Conseil d'État du 25 janvier 1852 et 5 février 1867. — Voy. *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*, par Laferrière et Batbie, pp. 1-CXLIV. et 1-65.

(3) Modifiée par la loi du 13-14 août 1884.

Nation ne peut exercer ses pouvoirs que par délégation. La Constitution est représentative. » Celle-ci, la démocratie que l'on organise, paraît être à la fois représentative et directe : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. Il nomme immédiatement ses députés. Il délègue à des électeurs le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation. » Et tout de suite après : « Il délibère sur les lois. » (*Art.* 7, 8, 9, 10.) Voici quelque chose qui rappelle l'Assemblée populaire primitive et précisément les anciens Champs de Mai : « Le peuple français s'assemble tous les ans, le 1er mai, pour des élections. » (*Art.* 32.) Mais le pouvoir réel n'en réside pas moins dans un Corps législatif « qui est un, indivisible et permanent » (*Art.* 39), qui « propose des lois et rend des décrets. » Pour les lois, on procède ainsi. Après que le Corps législatif en a délibéré, sur le rapport qui lui est fait « le projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre *loi proposée.* Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, et dans la moitié des départements plus un, si le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient *loi.* S'il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires. » (*Art.* 58, 59, 60.) Le pouvoir exécutif, distinct du législatif, est confié à un conseil (1) : « Il y a un

(1) Comités de Salut public, de sûreté générale, etc.

Conseil exécutif composé de 24 membres. » Ses attributions sont à peu près les mêmes que celles du Roi dans la Constitution de 1791. La France est divisée en départements, districts et communes, avec une administration centrale, une administration intermédiaire, une administration municipale. Le pouvoir judiciaire est, en principe, séparé des deux autres ; égalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt : « Le code des lois civiles et criminelles est uniforme pour toute la République. »(*Art.* 85.) « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques. » (*Art.* 101.) « La force générale de la République est composée du peuple entier. » A l'intérieur, elle n'agit que sur la réquisition par écrit des autorités constituées. Contre les ennemis du dehors, elle agit sous les ordres du Conseil exécutif. (*Art.* 107, 112, 113.) L'Acte constitutionnel finit, comme il a commencé, par une déclaration de principes : « La République Française honore la loyauté, le courage, la vieillesse, la piété filiale, le malheur », phraséologie assez déplacée dans une loi positive, dans la loi organique d'un État. « Elle remet le dépôt de sa Constitution sous la garde de toutes les vertus. » Elle la fait graver sur des tables, « au sein du Corps législatif et dans les places publiques. » — Sont-ce les vertus qui ne firent pas bonne garde ? La Constitution du 24 juin 1793 eut grand' peine a vivre deux ans. Le 5 fructidor an III (22 août 1795) on lui substitua un autre arrangement, également précédé d'une Déclaration des Droits, à

laquelle, cette fois, on avait senti le besoin d'ajouter une Déclaration des Devoirs.

La Constitution de l'an III fractionne en deux Chambres ou remet à deux Chambres la puissance législative. « Le Corps législatif est composé d'un Conseil des Anciens et d'un Conseil des Cinq-Cents. En aucun cas, le Corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées. » (*Art.* 44, 45.) La séparation des pouvoirs est maintenue plus rigoureuse que jamais. Le Corps législatif « ne peut exercer par lui-même, ni par des délégués, le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire. Il y a incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice d'une autre fonction publique, excepté celle d'archiviste de la République. » (*Art.* 46, 47.) Les deux Conseils résident toujours dans la même commune, mais ils ne siègent pas dans la même salle. (*Art.* 58, 60.) « Les membres du Corps législatif reçoivent une indemnité annuelle; elle est, dans l'un et l'autre Conseil, fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment (six cent treize quintaux trente-deux livres.) » Le Conseil des Cinq-Cents est, comme son nom le dit, invariablement composé de cinq cents membres. Les propositions qu'il adopte s'appellent des *résolutions*. (*Art.* 73, 79.) Le Conseil des Anciens est composé de deux cent cinquante membres. Il lui appartient exclusivement d'approuver ou de rejeter les résolutions du Conseil des Cinq-Cents. Il refuse de les approuver lorsqu'elles

Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)

n'ont point été prises dans les formes prescrites par la Constitution. Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents adoptées par le Conseil des Anciens s'appellent *lois*. (*Art.* 82, 86, 88, 92.) Le Corps législatif a une garde de quinze cents hommes « pris dans la garde nationale sédentaire de tous les départements et choisis par leurs frères d'armes. » Il n'assiste à aucune cérémonie publique et n'y envoie point de députation.

Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommés par le Corps législatif. Les membres du Directoire doivent être âgés de quarante ans au moins ; ils doivent avoir été membres du Corps législatif ou ministres. Le Directoire est renouvelé par l'élection d'un nouveau membre chaque année. Chaque membre du Directoire le préside à son tour, durant trois mois seulement. Le président a la signature et la garde du sceau. Les lois et les actes du Corps législatif sont adressés au Directoire, en la personne de son président. Pour le reste, ce sont les fonctions ordinaires de l'exécutif, ce que les théoriciens désignent par ce mot : *les fonctions de majesté*. « Les membres du Directoire ne peuvent paraître dans l'exercice de leurs fonctions, soit au dehors, soit dans l'intérieur de leurs maisons, que revêtus du costume qui leur est propre. » Le Directoire a sa garde particulière, qui l'accompagne « dans les cérémonies et marches publiques, où il a toujours le premier rang. » Il communique avec le Corps législatif dans la même forme que les deux Cham-

bres communiquent entre elles : « Le Directoire a quatre messagers d'État, qu'il nomme et qu'il peut destituer. Ils portent aux deux corps législatifs les lettres et les mémoires du Directoire : ils ont entrée à cet effet dans le lieu des séances des Conseils. Ils marchent précédés de deux huissiers. » Les membres du Directoire sont logés aux frais de la République et dans un même édifice. Le traitement de chacun d'eux est fixé, pour chaque année, à la valeur de cinquante mille myriagrammes de froment — dix mille deux cent ving-deux quintaux. » (*Art.* 132-173).

Passons au pouvoir judiciaire : on trouve, dans la Constitution de 1795, les mêmes précautions que dans l'acte constitutionnel de 1793 et dans la Constitution de 1791 : « Les fonctions judiciaires ne peuvent être exercées ni par le Corps législatif, ni par le pouvoir exécutif. — Les juges ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ni faire aucun règlement. Ils ne peuvent arrêter ou suspendre l'exécution d'aucune loi, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » (*Art.* 202, 203.) La force armée se compose d'une garde nationale sédentaire où entrent tous les citoyens et tous les fils de citoyens en état de porter les armes ; en outre, « sous le nom de garde nationale en activité, la République entretient à sa solde, même en temps de paix, une armée de terre et de mer. » (*Art.* 277-285.) La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire

exécutif. (*Art.* 326.) Même chose aussi, pour les contributions, qu'en 1791 et 1793 : même souci d'affirmer l'égalité de tous les Français : « Il n'existe entre tous les citoyens d'autre supériorité que celle des fonctionnaires publics, et relativement à l'exercice de leurs fonctions. » (*Art.* 351.) Même formule de clôture qu'en 1791, avec un conseil précieux, par surcroît : « Les citoyens se rappelleront sans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les assemblées primaires et électorales, que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République. » (*Art.* 376.) Cette troisième Constitution de la France dura jusqu'au 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799).

Constitution du 22 frimaire an VIII, (13 déc. 1799.)

La quatrième Constitution crée un Sénat conservateur, garde une seconde Chambre, et détermine scrupuleusement le pouvoir législatif : « Il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement, communiqué au Tribunat et décrété par le Corps législatif. — Le Tribunat est composé de cent membres, âgés de vingt-cinq ans au moins ; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans. Le Tribunat discute les projets de loi ; il en vote l'adoption ou le rejet. Il envoie trois orateurs pris dans son sein, par lesquels les motifs du vœu qu'il a exprimé sur chacun de ces projets sont exposés et défendus devant le Corps législatif. Il défère au Sénat, pour cause d'inconstitutionnalité seulement, les listes d'éligibles, les actes du Corps législatif et ceux du gouvernement. — Il

exprime son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux. Les vœux qu'il manifeste n'ont aucune suite nécessaire et n'obligent aucune autorité constituée à une délibération. (*Art.* 25-30).

Le gouvernement est confié à trois Consuls, nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles. Chacun d'eux est élu individuellement, avec la qualité distincte ou de premier, ou de second, ou de troisième Consul. Le premier Consul, promulgue les lois, il remplit la plupart des fonctions dévolues au pouvoir exécutif. Le second et le troisième Consuls ne sont guère que pour la forme : « Dans les autres actes du gouvernement, (ceux que le premier Consul n'exécute pas à lui seul) le second et le troisième Consuls ont voix consultative ; ils signent le registre de ces actes pour constater leur présence ; et s'ils le veulent, ils y consignent leurs opinions ; après quoi, la décision du premier Consul suffit. » (*Art.* 39, 41, 42).

Sous la direction des Consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. C'est parmi les membres du Conseil d'État que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gouvernement devant le Corps législatif. (*Art.* 52, 53).

Les fonctions des membres soit du Sénat, soit du Corps législatif, soit du Tribunat, celles des Consuls et des conseillers d'État ne donnent lieu à aucune responsabilité. — Les ministres sont responsables : 1° de tout acte du gouvernement signé par eux et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2° de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3° des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements. (*Art.* 69, 72).

Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (14 août 1802)

Le texte même de la Constitution du 22 frimaire an VIII laissait dans le vague les attributions du Sénat conservateur. Le Sénatus-Consulte organique du 16 thermidor an X précise sur ce point et innove sur d'autres. Dorénavant, les Consuls sont à vie. Ils sont membres du Sénat et ils le président. — Lorsque le premier Consul le juge convenable, il présente un citoyen pour lui succéder après sa mort. Le citoyen nommé pour succéder au premier Consul prête serment en forme solennelle et prend séance au Sénat immédiatement après le troisième Consul. Le premier Consul peut encore déposer aux archives du gouvernement son vœu sur la nomination de son successeur, pour être présenté au Sénat après sa mort. Il est vrai que cette désignation n'oblige point le Sénat et que le second et le troisième Consuls peuvent, par trois fois, présenter chacun un candidat : à la troisième fois, le Sénat doit choisir. Aux termes du Sénatus-Consulte, les attributions du Sénat sont fort étendues; il a, entre autres pouvoirs, celui d'annuler les juge-

ments des tribunaux, s'ils sont attentatoires à la sûreté de l'État, celui de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat, et, comme on l'a vu, celui de nommer les Consuls. (*Art.* 54, 55.) D'autre part, il est institué un Conseil privé, composé des Consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'État et de deux grands officiers de la Légion d'honneur. Ce Conseil privé est absolument distinct du Conseil d'État. Les conseillers d'État n'excèderont jamais le nombre de cinquante. Le Tribunat, de son côté, est ramené à cinquante membres. Le premier Consul a le droit de faire grâce. (*Art.* 56, 67, 86.) — Déjà Napoléon perce sous Bonaparte.

Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804.)

Le peu qui reste à faire, on le fait par un second Sénatus-Consulte organique, du 28 floréal an XII (18 mai 1804.) Les deux premiers articles portent simplement : « Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. La justice se rend au nom de l'Empereur par les officiers qu'il institue. Napoléon Bonaparte, premier Consul actuel de la République, est Empereur des Français. » Le titre suivant fixe l'hérédité dans la famille impériale, en ligne directe et pour la descendance de Joseph et de Louis Bonaparte, qui prennent le titre de *Princes français*, attribué par la Constitution de 1791 aux membres de la maison de France. Napoléon relie son édifice tout ensemble et à la monarchie qui vient de s'écrouler et aux souvenirs lointains de l'Empire d'Occident. Il veut se rattacher à la fois et à Louis XIV et à Charlemagne. Comme

Charlemagne, il visitera les provinces : « en conséquence, des palais impériaux sont établis aux quatre points principaux de l'Empire. » (*Art.* 9-16.) Que dit-on ? Il remonte jusqu'à l'Empire romain. Il établit tant de charges de cour que l'on croirait lire la *Notitia dignitatum*. Ce ne sont que grands dignitaires et grands officiers : grand électeur, archichancelier de l'empire, archichancelier d'État, architrésorier, connétable, grand amiral, et maréchaux de l'empire choisis « parmi les maréchaux les plus distingués. » Il y a un Conseil d'État, mais l'Empereur le préside ; un Sénat, mais c'est l'Empereur qui le préside aussi, ou, à son défaut, un de ces grands dignitaires, grand électeur, archichancelier ou architrésorier. « Le Sénat se compose : 1° des Princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; 2° des titulaires des grandes dignités de l'empire ; 3° des quatre-vingts membres nommés sur la présentation des candidats choisis par l'Empereur ; 4° des citoyens que l'Empereur juge convenable d'élever à la dignité de sénateur. — Le président du Sénat est nommé par l'Empereur. » (*Art.* 57, 59.) Il y a un Corps législatif, mais ses séances, habituellement publiques, peuvent être changées en comités généraux qui sont secrets, sauf quand ils sont formés sur la demande des orateurs délégués par le Conseil d'État. (*Art.* 78-82.) Il y a enfin un Tribunat, dont le président est nommé par l'Empereur, avec deux questeurs, également nommés par l'Empereur. « Le Tribunat est divisé en trois sections, savoir : Section de la législation, Section de

l'intérieur, Section des finances. — Chaque section discute séparément, et en assemblée de section, les projets de loi qui lui sont transmis par le Corps législatif. Deux orateurs de chacune des trois sections portent au Corps législatif le vœu de leurs sections et en développent les motifs. — En aucun cas, les projets de loi ne peuvent être discutés par le Tribunat en assemblée générale. » (*Art.* 93, 96, 97.) En fait et même en droit, tous les pouvoirs sont dans la main de l'Empereur, et l'Empereur est tout l'Empire.

Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

A sa chute, les Bourbons revinrent, avec la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814. Ils remontaient d'un coup au delà de 1791 et presque au delà du 5 mai 1789. La Charte s'ouvre sur cette formule qui en laisse deviner l'esprit : « Louis, *par la grâce de Dieu*, Roi de France et de Navarre. » — Par la grâce de Dieu, toute seule ; plus de volonté nationale. C'est une Charte octroyée : « A ces causes, Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour Nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit... » Et à quelles causes ?

« Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps. » Le Roi cite l'exemple de Louis le Gros, de saint Louis, de Philippe le Bel, de Louis XI. de Henri II, de Charles IX et de Louis XIV, puis il reprend : « Nous

avons dû apprécier les effets des progrès toujours croissants des lumières, les rapports nouveaux que ces progrès ont introduits dans la société, la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle, et les graves altérations qui en sont résultées. » Mais : « En même temps que Nous reconnaissions qu'une Constitution libre et monarchique devait remplir l'attente de l'Europe éclairée, Nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne. » Quelle sera-t-elle donc, cette constitution libre et monarchique ? — Avant tout, monarchique : « Nous avons espéré qu'instruits par l'expérience, ils (nos peuples) seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule donner aux institutions qu'elle établit, la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêtue. » Quant aux institutions que l'autorité suprême établit ou rétablit, on en a « cherché les principes dans le caractère français et dans les monuments vénérables des siècles passés. » Ainsi le Roi a vu « dans le renouvellement de la pairie une institution vraiment nationale, et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes. » Pareillement : « Nous avons remplacé par la Chambre des députés ces anciennes assemblées des Champs de Mars et de Mai et ces chambres du Tiers État, qui ont si souvent donné tout à la fois des preuves de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et

de respect pour l'autorité des Rois. » Ce n'est, sans doute, que le préambule, que la préface de la Charte, mais c'est la Charte ; rien n'y manque : le Roi par la grâce de Dieu, l'octroi bénévole d'une Constitution, la Pairie et la Chambre ramenée aux Champs de Mars et de Mai.

« La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive. La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements. — Le Roi propose la loi. — Les Chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qui leur paraît convenable que la loi contienne. » (*Art.* 13, 15, 16, 19).

« La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative. — La nomination des pairs de France appartient au Roi. Leur nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté. » (*Art.* 24, 27).

La Chambre des députés est élue au suffrage restreint, pour cinq ans, et renouvelable chaque année par cinquième. Les députés doivent être âgés de plus de quarante ans et payer une contribution directe de 1000 francs. « La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs. — Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a

été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi. — L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années. » (*Art.* 35, 37, 38, 47, 48, 49).

« Toute justice émane du Roi. Elle s'administre en son nom, par des juges qu'il nomme et qu'il institue. » (*Art.* 57.) « La noblesse ancienne reprend ses titres; la nouvelle conserve les siens. Le Roi fait des nobles à volonté; mais il ne leur accorde que des rangs et des honneurs, sans aucune exemption des charges et des devoirs de la société. » (*Art.* 71).

Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815.

Voici maintenant les Cent-Jours, Napoléon lassé et l'Empire repentant. Il n'a plus à présent pour but « d'organiser un grand système fédératif européen » qu'il avait « adopté comme conforme à l'esprit du siècle et favorable aux progrès de la civilisation. » Il n'a plus pour but, désormais, « que d'accroître la prospérité de la France par l'affermissement de la liberté publique. » Aussi a-t-il résolu « de proposer au peuple une suite de dispositions tendant à modifier et perfectionner ses actes constitutionnels, à entourer les droits des citoyens de toutes leurs garanties, à donner au système représentatif toute son exécution, à investir les corps intermédiaires de la considération et du pouvoir désirables; en un mot, à combiner le plus haut point de liberté politique et de sûreté individuelle avec la force et la centralisation nécessaires pour faire respecter par l'étranger l'indépendance du peuple français et la dignité de la Couronne ».

Il y a, sans doute, dans l'acte additionnel de 1815, quelque chose de la Charte de 1814 : une sorte de concurrence s'établit entre Bonapartes et Bourbons. Mais : 1°, Louis XVIII « octroyait » la Charte, Bonaparte « propose » au peuple « une suite de dispositions. » 2° L'acte additionnel n'exige de cens ni pour être électeur ni pour être éligible. Il conserve la Chambre des pairs, et la pairie devient absolument héréditaire; pour le pouvoir législatif, partagé, comme dans la Charte, entre l'Empereur et les deux Chambres, « le Gouvernement a la proposition de la loi ; les Chambres peuvent proposer des amendements; si ces amendements ne sont pas adoptés par le gouvernement, les Chambres sont tenues de voter sur la loi, telle qu'elle a été proposée. » (*Art.* 2, 3, 5, 23). Dans son ensemble, l'acte additionnel est fait moins pour le peuple que contre les Bourbons : le dernier article en témoigne (*Art.* 67). « Le peuple français déclare que, dans la délégation qu'il a faite et qu'il fait de ses pouvoirs, il n'a pas entendu et n'entend pas donner le droit de proposer le rétablissement des Bourbons ou d'aucun autre prince de cette famille sur le trône, même en cas d'extinction de la dynastie impériale. » L'Empereur exploite habilement certaines craintes qui s'étaient fait jour sous la première Restauration : « Le peuple français n'entend pas donner le droit de rétablir soit l'ancienne noblesse féodale, soit les droits féodaux et seigneuriaux, soit les dîmes, soit aucun culte privilégié et dominant, ni la faculté de porter aucune atteinte à l'irrévocabilité de la vente

des domaines nationaux ; il interdit formellement au gouvernement, aux Chambres et aux citoyens toute proposition à cet égard ».

Charte constitutionnelle du 6 août 1830.

Vanité des gouvernements qui se déclarent et des Constitutions qui les déclarent éternels ! Trois mois après, le trône royal était relevé. La Charte de 1814 reprit vigueur jusqu'aux journées de Juillet. La Charte constitutionnelle du 6 août 1830 n'en est elle-même qu'une copie ou une transposition. Le changement le plus remarquable est dans le protocole, qui porte : *Louis-Philippe, roi des Français.* A proprement parler, c'est la Charte de 1814, « amendée par les deux Chambres. » Le pouvoir exécutif n'y est pas trop diminué, mais le législatif s'y développe : « La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés. » (*Art.* 15.) L'article 23 maintenait la pairie, telle que l'avait conçue la Restauration, mais il dut être bientôt modifié par une loi spéciale. Plus de pairie héréditaire. La dignité de pair de France est conférée à vie et, si les pairs demeurent, en nombre illimité, à la nomination du roi, il est du moins forcé de les choisir dans certaines catégories que la loi énumère et détermine. Louis-Philippe avait dit que la Charte allait être une vérité. Ce qui est sûr, c'est que les textes sont à peu près les mêmes et que, toutefois, les régimes sont très différents.

Constitution de la République française du 4 nov. 1848.

La Constitution de 1848, pleine de bonnes intentions, est fort mal faite. Elle est, naturellement, précédée, ainsi que celles de 1791, de 1793 et de 1795,

d'une Déclaration des Droits. Mais, dans le corps même de la Constitution, se retrouvent çà et là glissés des exposés de principes : « Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. — La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. » (*Art.* 18, 19.) La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. — Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique, élue par le suffrage universel (*Art.* 1 et 20), et le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président de la République. — Le Président est nommé pour quatre ans, au scrutin secret et à la majorité absolue des votants, par le suffrage direct de tous les électeurs des départements français et de l'Algérie. » Il est responsable de ses actes : « Toute mesure par laquelle il dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. « Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. » (*Art.* 43, 46, 68.) Il y a un Vice-Président de la République nommé par l'Assemblée nationale, sur la présentation de trois candidats, faite par le Président dans le mois qui suit son élection. Il y aura un Conseil d'État, dont le Vice-Président de la République sera de plein droit président. (*Art.* 70, 71).

La Constitution, « faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bona- Constitution du 14 janvier 1852

parte, Président de la République » et promulguée le 14 janvier 1852, est, par rapport au second Empire, ce que la Constitution du 22 frimaire an VIII était, par rapport au premier. Louis-Napoléon a lui-même pris soin de l'expliquer dans une proclamation où se reconnaît l'auteur des *Idées napoléoniennes*. « Je me suis dit : Puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? » Il y revient et il y insiste : « On peut l'affirmer, la charpente de notre édifice social est l'œuvre de l'Empereur, et elle a résisté à sa chute et à trois révolutions... Ma conviction était formée depuis longtemps, et c'est pour cela que j'ai soumis à votre jugement les bases principales d'une Constitution, empruntées à celle de l'an VIII. » Le Président de la République sera responsable ; il doit l'être : « Dans ce pays de centralisation, l'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef du Gouvernement, le bien comme le mal. Aussi, écrire en tête d'une charte que ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions. » Mais alors, il y aura vraiment un Président de la République : « Étant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là, l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un Conseil

responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres et par là même exposée à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier. » Il faudra bien au Président de la République un Conseil — ce sera le Conseil d'État « désormais véritable Conseil du Gouvernement, premier rouage de notre organisation nouvelle, réunion d'hommes pratiques élaborant les projets de lois dans des commissions spéciales, les discutant à huis-clos, sans ostentation oratoire, en assemblée générale et les présentant ensuite à l'acceptation du Corps législatif. » Pourtant, il y aura une et même deux Assemblées. La Chambre, le Corps législatif, élu par le suffrage universel, au scrutin uninominal, et composé seulement d'environ deux cent soixante membres, votera les lois et l'impôt. « Le Corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse, mais il n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. A plus forte raison n'a-t-il pas cette initiative parlementaire qui était la source de si graves abus et qui permettait à chaque député de se substituer à tout propos au gouvernement en présentant les projets les moins étudiés, les moins approfondis. La Chambre n'étant plus en présence des ministres et les projets de lois étant soutenus par les orateurs du Conseil d'État, le temps ne se perd pas en vaines interpella-

tions, en accusations frivoles, en luttes passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer. » — Enfin, il y aura le Sénat : « Une autre Assemblée prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus. Le Sénat n'est plus, comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la Chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, les mêmes discussions sur un autre ton. » Il jouira, au contraire, « de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé de l'examen de grands intérêts ou de l'application de grands principes ; il remplit dans l'État le rôle indépendant, salutaire, conservateur, des anciens parlements. » Et, cette considération, il ne risquera point de la perdre, car il ne sera jamais transformé en Cour de justice. Afin que l'analogie soit plus complète encore avec la Constitution de l'an VIII, le Président de la République, comme le premier Consul, est nommé pour dix ans ; il a le droit « par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner le nom du citoyen qu'il recommande, dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages. » Il nomme les Sénateurs, et peut leur accorder une dotation de 30 000 francs. Les cardinaux et les maréchaux sont sénateurs de plein droit. Il nomme le président et les vice-présidents du Sénat. Or, le Sénat peut à son tour faire de la République l'Empire. La seule lacune qu'il y eût dans la Constitution du

14 janvier 1852, le Sénatus-Consulte du 7 novembre de la même année vint la combler, comme le Sénatus-Consulte organique du 28 floréal an XII avait comblé la seule lacune qu'il y eût dans la Constitution de l'an VIII, en disant : « *Art.* 1er. La dignité impériale est rétablie. » On sait comment le second Empire dut peu à peu s'accommoder aux circonstances, comment une série de Sénatus-Consultes modifia, par la suite, sa Constitution première, et ce que fut l'Empire libéral, l'Empire de 1867, en comparaison de l'Empire de 1852. On sait aussi comment l'Empire tomba et comment, après bien des hésitations et des traverses, la France blessée se réfugia dans la Constitution de 1875, sa douzième depuis la Constitution des 3-14 septembre 1791.

1867-1870 1875.

Douze constitutions en moins d'un siècle, combien la lutte a été vive! Et entre qui, cette lutte? Entre des dynasties et des partis, entre diverses formes de gouvernement, royauté, empire, république? Assurément, mais aussi, mais bien plus, entre deux pouvoirs, entre l'exécutif et le législatif. L'exécutif, vaincu en 1791, presque écrasé en 1793, réduit encore à merci en 1795, prend sa revanche en 1799, assure ses positions en 1802, gagne, en 1804, une bataille comme Napoléon les gagnait. En 1814, il retourne à ses sources; il s'affaiblit à peine en 1815, un peu plus en 1830. Jeté brusquement à terre en février 1848, il se relève en 1852, puis décline, rongé d'une maladie mystérieuse et lente. La guerre allemande lui porte le dernier coup et la Constitution de 1875,

Lutte de l'exécutif et du législatif.

surtout dans la manière dont on l'interprète et dont on l'applique, consacre, quant à présent, la victoire du législatif. Le législatif est certainement devenu, chez nous, le premier pouvoir de l'État, et menace de refaire à son profit la même confusion de tous les pouvoirs, pour la fin du règne de laquelle a été livré ce long combat contre les vices et les abus de l'exécutif.

CHAPITRE III

Le régime parlementaire. — Le suffrage universel. — Prédominance du législatif.

Modes divers du régime parlementaire.

Le régime parlementaire étant la collaboration de l'exécutif, représenté par un chef d'État ou des ministres responsables, et du législatif, représenté par une ou deux Chambres, la France vit, depuis 1789, sous le régime parlementaire. Depuis 1789, en effet, quelle que soit d'ailleurs la forme de gouvernement qui ait prévalu, monarchie, empire, république, aucune de ces formes n'a jamais essayé de se passer, pour gouverner, d'au moins une Chambre permanente. La Chambre ou les Chambres ont, sans doute, eu des attributions légales plus ou moins étendues et une puissance réelle plus ou moins grande, selon que le gouvernement était ou monarchique, ou impérial, ou républicain, mais toujours il y a eu au moins une Chambre. Les Constitutions de 1791, de 1793 et de 1848 établissaient une Chambre unique; toutes les autres, deux Chambres, avec un ou deux organes auxiliaires pour la législation, Tribunat ou Conseil d'État. Le nom de la première Chambre, de la Chambre haute, a varié : Conseil des Anciens, Sénat, Chambre des Pairs. Quelquefois, par exemple sous le premier Empire, ces Chambres ont été

presque comme si elles n'étaient pas ; d'autres, la Convention par exemple, comme si elles étaient presque tout. Bien des caractères, du reste, en dehors de l'étendue de leurs pouvoirs, distinguent ces Chambres l'une de l'autre. Elles diffèrent, en premier lieu, par le nombre de leurs membres, qui est tantôt de 500, tantôt de 900, tantôt de 260 seulement ; par la durée de leurs pouvoirs, un an, deux ans, trois ans, quatre ans, cinq ans. En deuxième lieu, tantôt les fontions de législateur sont gratuites, et tantôt elles sont rétribuées ; tantôt la durée des sessions ordinaires est de trois mois, et tantôt de cinq mois, avec une session extraordinaire ; tantôt les législateurs ne sont pas rééligibles, tantôt ils le sont indéfiniment ; tantôt ils ne peuvent pas être ministres, tantôt il n'y a guère, dans la pratique, qu'eux seuls qui peuvent l'être. Mais ce par quoi les Chambres françaises, depuis 1789, diffèrent le plus l'une de l'autre (et pour ne parler encore que de la Chambre des représentants ou des députés, de la seconde Chambre), c'est par le mode de leur élection. Les unes sont élues au suffrage universel, ou bien quasi-universel, mais à plusieurs degrés (de 1791 à 1814), les autres au suffrage universel direct (depuis 1848) ; les autres (de 1814 à 1848), au suffrage restreint, et les conditions de l'électorat sont de diverse nature, cens, domicile, etc.

Système électoral de 1791. Assemblée nationale législative.

La Constitution de 1791 établissait une Chambre unique, qui était nommée pour deux ans et ne pouvait être dissoute. Cette Chambre se composait de

745 membres, pour les 83 départements de la France, colonies non comprises. Les représentants étaient élus selon les trois proportions : du territoire, de la population et de la contribution directe ; 245 pour le territoire (3 par département, excepté Paris qui n'en avait qu'un), 249 pour la population, et 249 pour la contribution directe. La représentation nationale avait donc, dans ce système, une triple base. Quant à l'élection elle-même, on procédait de la manière suivante. Le premier dimanche de mars, se formaient, dans les villes et les campagnes, les assemblées primaires des citoyens actifs. Pour être citoyen actif, il fallait être né ou devenu Français, être âgé de vingt-cinq ans, être domicilié dans la ville ou le canton, payer une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, n'être pas serviteur à gages, être inscrit au rôle des gardes-nationales, avoir prêté le serment civique.

Au-dessus des assemblées primaires, au second degré, étaient les assemblées électorales. Les assemblées primaires nommaient des électeurs en proportion du nombre des citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton : un électeur par cent citoyens, deux depuis cent cinquante jusqu'à deux cent cinquante, et ainsi de suite. Il fallait, pour faire partie d'une assemblée électorale, être citoyen actif et, par surcroît, dans les villes de plus de 6,000 âmes, propriétaire d'un bien d'un revenu égal à la valeur de 200 journées de travail ou locataire d'une maison évaluée, en revenu, à 150 journées de travail. Dans les campagnes,

il fallait être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu de 150 journées ou métayer de biens évalués au prix de 400 journées de travail. Étaient éligibles tous les citoyens, sauf incompatibilité des fonctions de représentant avec d'autres fonctions publiques énumérées dans la Constitution. Les représentants étaient rééligibles pour une législature, non rééligibles ensuite et rééligibles après un intervalle de deux ans. Ils étaient, dès lors, inviolables, hors le cas de flagrant délit.

1793 Convention nationale.

L'acte constitutionnel de 1793 s'en tient au système de la Chambre unique, des assemblées primaires et des assemblées électorales, mais il enlève à la représentation nationale toute autre base que la population. Il y aura un député par 40,000 individus. Les assemblées primaires, formées des citoyens actifs qui ont six mois de domicile dans le canton et composées de 200 citoyens au moins, de 600 au plus, nomment « un électeur à raison de deux citoyens présents ou non, deux depuis 300 jusqu'à 400, trois depuis 500 jusqu'à 600. Les électeurs, ainsi choisis, se réunissent en assemblée électorale et nomment immédiatement un député. Tout citoyen actif est éligible. Est dit citoyen actif tout Français âgé de 21 ans et tout étranger, qui, domicilié en France depuis un an, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard et mérite bien de l'humanité. »

An III (1795) Conseil des Anciens.

Le suffrage à deux degrés subsiste, avec quelques variantes pour les conditions de l'électorat, dans la

Constitution de l'an III. L'âge requis est vingt et un ans : il faut, de plus, être inscrit sur le registre civique, payer une contribution directe, foncière ou personnelle, savoir lire et écrire, exercer une profession mécanique (étant entendu que l'agriculture est une profession mécanique), n'être point frappé d'indignité légale. La même organisation est conservée, en assemblées primaires et assemblées électorales. Mais, au lieu d'une seule Chambre, il y en a deux : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents. Ainsi qu'en 1793, la population est l'unique base pour la répartition des sièges. Pour être éligible au conseil des Cinq-Cents, il suffit d'avoir trente ans accomplis et dix ans de domicile sur le territoire de la République. Pour le Conseil des Anciens, il faut avoir quarante ans accomplis et quinze ans de domicile ; condition peut-être assez inattendue : il faut être marié ou veuf.

Conseil des Cinq Cents.

La Constitution — comment la qualifier ? — la Constitution consulaire de frimaire an III ne brille pas par la simplicité, en ce qui touche l'organisation électorale de la France, non plus que le Sénatus-Consulte de thermidor an X, qui en est directement et nécessairement sorti. Le pays est partagé en départements et arrondissements de communes. « Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des

An VIII (1799) Sénat conservateur. — Corps législatif. — Tribunat.

citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement. Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent également un dixième d'entre eux : il en résulte une seconde liste, dite départementale, dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département. — Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux : il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens de ce département éligibles aux fonctions publiques nationales ».

Le Sénat conservateur se compose de quatre-vingts membres inamovibles et à vie, dont soixante nommés tout d'abord ; les vingt autres en dix ans, à raison de deux chaque année, par le Sénat lui-même. Le Corps législatif comprendra trois cents représentants, âgés de trente ans au moins et renouvelables par cinquième. Les sénateurs recevront un traitement égal au vingtième de celui du Premier Consul, soit 25,000 francs. Les députés du Corps législatif recevront 10,000 francs de traitement. La session ordinaire annuelle sera de quatre mois. Les tribuns devront être âgés de vingt-cinq ans au moins, recevront un traitement de 15,000 francs et pourront être indéfiniment réélus.

An X (1802). 1814

D'après le Sénatus-Consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802), chaque circonscription de justice de paix forme une assemblée de canton ; chaque arrondissement communal ou district de sous-

préfecture nomme un collège électoral d'arrondissement; chaque département nomme, pour les élections, un collège départemental. De l'assemblée de canton font partie tous les citoyens qui y sont domiciliés. Le collège électoral d'arrondissement se recrute à raison d'un membre par cinq cents habitants. Il se compose de cent-vingt membres au moins et de deux cents au plus. Le collège départemental se recrute à raison d'un membre par mille habitants; il se compose de deux cents membres au moins et de trois cents au plus.

« Pour parvenir à la formation des collèges électoraux des départements » il est dressé une liste des six cents plus haut imposés. Sur cette liste, l'assemblée de canton prend les membres qu'elle doit envoyer dans le collège départemental. Les collèges d'arrondissement présentent au Premier Consul deux citoyens pour chaque place vacante dans le Conseil d'arrondissement. Ils présentent, à chaque réunion, deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle doivent être choisis les membres du Tribunat. Les collèges départementaux présentent au Premier Consul deux citoyens pour chaque place vacante dans le Conseil général du département. Ils présentent, à chaque réunion, deux citoyens pour former la liste sur laquelle sont nommés les membres du Sénat. Les collèges électoraux de département et d'arrondissement présentent chacun deux citoyens domiciliés dans l'arrondissement, pour former la liste sur laquelle doivent être nommés les membres de la

députation au Corps législatif. Un de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente. Le Premier Consul nomme les présidents des collèges électoraux.

Cette organisation de l'an X est d'une complication extrême. Ce qu'il y a de plus clair, en tout cela, c'est que les collèges électoraux n'ont que le droit de présentation et non pas de nomination ; c'est que le Premier Consul fait ce qu'il veut, ou à peu près, et qu'il est sûr de n'être pas gêné par la représentation nationale. C'est, encore une fois, une Constitution consulaire, en attendant que ce soit une Constitution impériale.

Chambre des Pairs. Chambre des députés.

La Charte de 1814 maintient également deux Chambres. La première est la Chambre des Pairs. Les membres de la famille royale et les princes du sang sont pairs de droit. Le Roi nomme les pairs qui sont héréditaires ou à vie. A vingt-cinq ans, les pairs ont entrée dans la Chambre, mais à trente ans seulement ils ont voix délibérative. Les délibérations de la première Chambre sont secrètes. Le chancelier de France en est le président; elle peut être érigée en Haute Cour de justice.

La Chambre des députés est nommée pour cinq ans et renouvelable par cinquièmes. Pour être éligible à la seconde Chambre, il faut être âgé de quarante ans et payer une contribution directe de 1,000 francs. Pour être électeur, il suffit de trente ans d'âge et d'un cens annuel de 300 francs. Les présidents des collèges électoraux sont nommés par le Roi, qui

nomme aussi, sur une liste de cinq membres, le président de la Chambre, quand elle est constituée. Les séances sont publiques, à moins que la Chambre ne décide qu'il y a lieu pour elle de se former en Comité secret.

1815 Chambre des Pairs. Corps législatif.

L'acte additionnel de 1815 revient au système de l'an X, amendé dans un sens plutôt libéral. Au surplus, l'Empereur emprunte à la Restauration ce qu'il a cru y voir de bon et de désiré par le pays, ou de susceptible de resserrer le groupement autour de lui. Les collèges électoraux d'arrondissement nommeront eux-mêmes, à l'avenir, leur président et leurs vice-présidents. La Chambre des Pairs est conservée. Napoléon renchérit même sur Louis XVIII. Sa pairie, à lui, est héréditaire (1).

1830 Chambre des Pairs. Chambre des députés.

Celle de Louis-Philippe ne le sera plus, après 1830. Après 1830, la Chambre des députés sera élue pour cinq ans, au suffrage restreint, comme dans la Charte de 1814. L'âge fixé, pour être électeur, est de vingt-cinq ans accomplis ; pour être éligible, de trente ans, avec cens d'électorat et cens d'élégibilité. Le cens d'électorat est abaissé à 200 francs. Les électeurs nomment les présidents de leurs collèges et le

(1) Une loi votée en 1820 modifia la législation électorale de la Restauration. Elle portait à 430 le nombre des députés, sur lesquels 258 étaient nommés par les collèges d'arrondissement, composés des électeurs payant 300 francs de contribution directe. 172 députés devaient être nommés par les collèges de département, composés du quart des électeurs les plus imposés du département qui votaient dans les deux collèges. De là le nom de *Loi du double vote*.

président de la Chambre est nommé par elle.

1848 Assemblée nationale.

La Constitution républicaine de 1848 nous ramène à la Chambre unique. Sept cent cinquante députés, et neuf cents pour les Chambres qui seraient chargées de reviser la Constitution. Le suffrage est direct et universel, le scrutin secret : point de cens; tous les Français électeurs à vingt et un ans ; tous les Français éligibles à vingt-cinq ans. Voilà le principe posé ; ni la Constitution du 14 janvier, ni le Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852 n'y oseront toucher. Le gouvernement provisoire de 1871 et la République de 1875 se feront un point d'honneur de le respecter. On ne disputera plus que théoriquement de l'excellence ou de la médiocrité de ce principe : tout le débat, au point de vue pratique, sera de savoir lequel vaut mieux du scrutin de liste ou du scrutin d'arrondissement.

Le suffrage universel.

Le corps électoral se trouva ainsi brusquement augmenté, multiplié près de trente-cinq fois. Pour les élections du mois d'août 1846, les dernières qui se soient faites sous le régime censitaire, la population s'élevant à trente-cinq millions quatre cent un mille sept cent soixante et un habitants, il n'y avait que deux cent quarante mille neuf cent quatre-vingt-trois électeurs inscrits. Aux premières élections qui se soient faites sous le régime du suffrage universel, celles du 23 avril 1848, il y eut huit millions deux cent vingt-deux mille six cent soixante-quatre électeurs inscrits, le total de la population restant à peu près le même : trente-cinq millions cinq cent

soixante-quatorze mille cinq cent cinquante-trois habitants. Dans le premier cas, le rapport des inscrits à la population était de 0,68 p. 100 ; dans le second cas, de 23,11 p. 100.

Ainsi, le suffrage universel, sur lequel repose chez nous et sur lequel tend partout, plus ou moins, à reposer l'État moderne, lui fait une base réellement très large. Si l'on veut à tout prix garder cette vieille image dont a peut-être abusé, l'État comparé à une pyramide, il faut dire alors que la pyramide est renversée. Tandis que les yeux se portaient autrefois vers le sommet étincelant et que les lignes allaient s'affaiblissant et se perdant à mesure qu'on se rapprochait du sol, maintenant, c'est du sol qu'elles s'élèvent et c'est vers le sommet qu'elles s'affaiblissent et se perdent. « L'État ancien, a dit Bluntschli, était construit d'en haut ; l'État moderne, au contraire, est construit d'en bas. »

C'est à sa base, dans la terre, qu'est sa force. Mais de là, un premier danger, si le fonds est mouvant et comment ne le serait-il pas, puisqu'il ne se compose, en somme, que de dix millions d'atomes juxtaposés, qui s'agrègent au hasard, en des combinaisons d'un jour, et se désagrègent le lendemain ? Un second danger vient de ce que le suffrage universel, autrement dit le peuple, de la volonté duquel il passe pour être l'expression la plus formelle et même l'unique expression, s'attache surtout au pouvoir qui émane directement de lui, au Parlement élu, et plus particulièrement à la Chambre des députés. En tout cas

et à tout le moins, par une sorte de consentement universel, on semble reconnaître à la Chambre des députés une prééminence de fait et de droit, soit sur l'autre Chambre, soit sur l'exécutif; d'où il résulte que le régime parlementaire, en France, est complètement faussé. Ce n'est plus le régime parlementaire que nous avons, mais le gouvernement parlementaire, ce qui est loin d'être la même chose. Le gouvernement parlementaire est tout ensemble l'exagération et la déviation du régime parlementaire. Le régime parlementaire, en effet, implique la collaboration sincère et sur un pied d'égalité relative des différents pouvoirs qui constituent l'État; le gouvernement parlementaire est l'absorption, généralement hypocrite, des différents pouvoirs par le législatif ou par une branche du législatif. Avec un président nommé par les Chambres, un cabinet formé par le Président, un Sénat élu au suffrage à deux ou trois degrés, une Chambre seule élue au suffrage universel direct, il est fatal que cette Chambre ait vite fait de réduire, de rogner, d'amoindrir, sinon d'annihiler les autres pouvoirs. Elle seule touche à la terre; elle seule est fondée immédiatement sur la base même, sur le suffrage universel.

L'établissement du suffrage universel, son introduction dans le régime parlementaire ne donne donc pas encore la formule cherchée et sans doute introuvable du gouvernement parfait ni, plus simplement, celle d'un bon gouvernement. Outre ses défauts intrinsèques, sur lesquels ce n'est pas le lieu d'insister, le suffrage universel fait du législatif le maître et de

l'exécutif un prisonnier. L'exécutif par trop prépondérant aboutissait à une tyrannie ; le législatif par trop prépondérant doit aboutir à une tyrannie opposée ou à l'anarchie. Le temps ne tardera probablement pas, s'il n'est point déjà venu, où il faudra invoquer contre lui le même principe de la séparation des pouvoirs que l'on invoquait contre l'autre, il y a cent ou cent cinquante ans. Mais prendre des sûretés contre la tyrannie nouvelle, contre cette « anarchie dormante » qui ruinerait l'État, et, pour la deuxième fois, séparer théoriquement les pouvoirs, ce ne serait pas encore assez. La séparation, la distinction des pouvoirs ne suffirait pas, n'est par elle-même que quelque chose de négatif. Le fondement positif d'une bonne politique est dans leur solidarité, leur équilibre, leur harmonie. De même que la division du travail est le premier terme, et la coopération, le second terme de l'évolution économique, de même la séparation des pouvoirs est le premier et la coopération, le second terme de l'évolution politique. Une société qui ne connaîtrait ni l'un ni l'autre n'aurait jamais vécu politiquement; si elle ne connaissait que le premier, elle n'aurait fait que commencer de vivre ; pour vivre pleinement, il faut qu'elle connaisse l'un et l'autre.

Séparation et équilibre des pouvoirs.

LIVRE TROISIÈME

ORGANES ET FONCTIONS DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

Le gouvernement central. — Organes de l'exécutif. — Le Président de la République. — Le Conseil des Ministres. — Les Ministères.

La République, proclamée tumultuairement, à Paris, le 4 septembre 1870, existe, depuis 1875, à l'état légal et organisé. Gouvernement provisoire de la France, de 1870 à 1875, elle en est, depuis 1875, le gouvernement définitif — autant qu'un gouvernement, quel qu'il soit, peut être qualifié de définitif. Sa physionomie est assez marquée et sa structure assez particulière pour qu'il vaille la peine d'en faire une description rapide (1). Tout, sans doute, n'est pas

Structure de la troisième République.

(1) Tres rapide et très sommaire. Ce sera moins une description qu'une énumération, nécessairement incomplète. Du reste, on trouvera, dans la collection *la Vie Nationale*, des volumes spéciaux sur les *Institutions locales*, le *Droit et la Législation*, les *Relations extérieures*, la *Défense du pays*, les *Colonies*, etc...

original dans cette physionomie, ni caractéristique, dans cette structure ; certaines parties y sont empruntées à d'autres régimes, mais elles y prennent alors une valeur de position ou de relation qu'il est important de bien connaître. Le seul moyen de se rendre un compte précis de ce qui est, de ce qui pourrait ou de ce qui devrait être, c'est d'examiner un à un les organes, soit du gouvernement central, soit du gouvernement local, leurs fonctions et le rapport de ces organes à ces fonctions.

Constitution de 1875.

La Constitution de 1875 est le squelette et comme la charpente osseuse de la République actuelle. On réunit sous ce nom générique de *Constitution* les trois lois constitutionnelles du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, et du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

Le Président de la République.

Le chef du pouvoir exécutif est le *Président de la République*, élu à la majorité des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés, siégeant ensemble comme Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans et rééligible.

Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres ; il promulgue les lois votées par les deux Chambres ; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce, il dispose de la force armée, nomme à tous les emplois civils et militaires, préside aux solennités nationales ; les envoyés et les

ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Le Président de la République a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il prononce par décret la clôture de leur session. Il peut aussi les ajourner. Un mois au moins avant le terme légal de ses pouvoirs, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président. A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs. En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit. Dans le cas où la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Le Président promulgue les lois. Dans le délai fixé pour la promulgation, il peut demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. Il négocie et ratifie les traités. Il en donne

connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Toutefois, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Chacun de ses actes doit être contresigné par un ministre.

Le Conseil des ministres.

Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages que l'un des ministres lit à la tribune. Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Les ministères.

Il y a présentement, en France, onze départements ministériels : Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Finances, Guerre, Marine, Instruction publique,

Beaux-Arts et Cultes, Commerce et Industrie, Travaux publics, Agriculture, Colonies.

Un des ministres, celui auquel le Président de la République a donné le mandat de former le cabinet, prend le titre et exerce les fonctions de Président du Conseil des ministres. Les ministres sont à l'ordinaire pris dans le Parlement, sans pourtant que la Constitution en fasse une règle absolue.

Les comités techniques.

Auprès de chacun des ministères sont constitués de grands comités ou de grandes commissions techniques : Conseil supérieur de l'instruction publique, Conseil supérieur du commerce, Conseil supérieur de l'agriculture, etc.

CHAPITRE II

Organes du législatif. — Le Sénat. — La Chambre des Députés.

Composition du Sénat.

Le *Sénat* se compose de trois cents membres élus par les départements de la France et de l'Algérie et par les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et des Indes françaises. Le nombre des sénateurs assignés à chaque département varie de dix (Seine) à un seul (territoire de Belfort, départements d'Alger, d'Oran, de Constantine et colonies). Le département du Nord en a huit; dix départements en ont cinq; douze en ont quatre; cinquante-deux en ont trois; dix en ont deux chacun.

Loi du 24 févr. 1875.

La loi du 24 février 1875 établissait que soixante-quinze sénateurs sur les trois cents qui composaient la Chambre haute, devaient être élus à vie, la première fois par l'Assemblée nationale, et ensuite, au fur et à mesure des vacances, par cooptation, c'est-à-dire par le Sénat lui-même. C'étaient les soixante-quinze sénateurs inamovibles, supprimés par la loi du 9 décembre 1884 qui a revisé, sur ce point, la Constitution.

Loi du 9 déc. 1884.

Cette loi fixait une nouvelle répartition des sièges ; elle porte : « Dans les départements où le nombre

des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les sénateurs inamovibles. A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur. Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs appartenant au même département. »

Election des sénateurs.

Dans chaque département ou colonie, le collège électoral qui nomme les sénateurs est formé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués élus parmi les électeurs de la commune par chaque conseil municipal et dont le nombre varie de un à trente, suivant la population de la commune. L'élection des sénateurs se fait au chef-lieu du département ou de la colonie, sous la présidence du président du Tribunal civil. Le vote est secret et a lieu au scrutin de liste, dès qu'il y a plus d'un sénateur ; la majorité nécessaire est la majorité absolue, avec un nombre de suffrages non inférieur au quart des électeurs inscrits; à défaut de quoi, l'on procède à un second tour de scrutin dans les mêmes conditions et s'il y a lieu, à un troisième tour. Pour être éligible au Sénat, il faut être âgé de plus de quarante ans. La durée du mandat est de neuf ans, mais le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans.

Attributions du Sénat.

Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Seule-

ment, les lois de finances doivent être présentées d'abord à la Chambre des députés et votées par elle.

Composition et élection de la Chambre des députés.

La *Chambre des députés* est nommée pour quatre ans. Elle se compose d'environ cinq cent quatre-vingts membres, élus directement par le peuple dans les départements et dans les colonies, à raison de un député par cent mille habitants, et, au-dessus, par fraction de cent mille. Est électeur tout citoyen français, âgé de vingt et un ans accomplis, jouissant de ses droits civils et politiques. Le scrutin est uninominal ; chaque arrondissement forme au moins une circonscription électorale. S'il a plus de cent mille habitants, l'arrondissement est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a lieu, d'après le chiffre de sa population. Le vote est secret, comme pour l'élection des sénateurs et, comme pour elle, la majorité requise est la majorité absolue, avec un nombre de voix égal au quart du nombre des électeurs inscrits. S'il n'y a pas de résultat, on procède à un second tour de scrutin, pour lequel il suffit de la majorité relative.

Indemnité législative et incompatibilités.

Les fonctions de sénateur et celles de député donnent lieu à une indemnité fixe de 9,000 francs par an. Si un député accepte des fonctions publiques rétribuées (sauf celles de ministre ou de sous-secrétaire d'État) ou s'il est promu à un traitement supérieur, il déchoit de son siège, mais il peut être réélu, quand sa nouvelle fonction n'est pas radicalement incompatible avec le mandat de sénateur ou de

député. Des lois organiques déterminent et énumèrent les incompatibilités. Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles, ainsi que les militaires des arméesde terre et de mer en activité de service. Exception est faite pour les maréchaux de France, les amiraux et les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement.

Sessions des Chambres.

Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit.

Pouvoirs disciplinaires. Inviolabilité.

Les séances du Sénat et de la Chambre des députés sont publiques. Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ; elle peut seule recevoir leur démission. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions émises par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Élection du bureau.

Le Sénat et la Chambre des députés nomment chaque année leur président, les vice-présidents et les secrétaires.

Règlement intérieur.

Pour la préparation des projets de loi chaque Assemblée se répartit tous les mois *en bureaux*. Les bureaux examinent séparément chaque projet et désignent un délégué par bureau pour former la commission spéciale à laquelle est confié le rapport. On passe alors à la discussion générale et à la discussion des articles, puis au vote.

Quant à la revision des lois constitutionnelles, les Chambres ont le droit de déclarer, par des délibérations séparées prises à la majorité absolue des suffrages et sur leur propre initiative ou sur la demande du Président de la République, qu'il y a lieu d'y procéder. Si les deux Chambres s'accordent en cette déclaration, elles se réunissent alors en séance plénière, et arrêtent, à la majorité absolue des suffrages, les termes de la revision.

Le Congrès ou Assemblée nationale.

A l'ordinaire, les deux Chambres siègent séparément. Mais elles se constituent en une seule Assemblée, dite *Assemblée nationale* ou *Congrès*, quand il s'agit de reviser quelque partie de la Constitution ou bien d'élire le Président de la République. Le bureau du Sénat forme de droit le bureau de l'Assemblée nationale, qui, pour la circonstance, va siéger à Versailles.

CHAPITRE III

Organes mixtes ou intermédiaires. — Le Conseil d'État. — La Cour des Comptes. — La Haute Cour de justice. — Le Tribunal des Conflits.

Que ce sont bien des organes mixtes.

Entre les différents pouvoirs, entre l'exécutif et le législatif, comme aussi entre eux et le pouvoir judiciaire, trouvent leur place quelques institutions, quelques organes qui tiennent de l'un et de l'autre, sans appartenir proprement à l'un ou à l'autre. Tels sont le *Conseil d'État* qui touche à la fois au législatif et au judiciaire, instrument d'élaboration et d'interprétation pour certaines lois, suprême juridiction administrative ; la *Cour des Comptes* qui, contrôlant toutes les dépenses publiques, touche ainsi à l'exécutif, et, s'assurant qu'elles ont été faites conformément au vœu et aux votes des Chambres, avoisine par là le législatif, — d'ailleurs, juridiction souveraine en matière de finances ; la *Haute Cour de justice* qui, par ses origines, n'étant autre que le Sénat transformé à des fins spéciales, procède directement du législatif et qui, étant juridiction souveraine et sans appel pour les crimes politiques, se rapproche en ce point du judiciaire ; enfin, le *Tribunal des Conflits*, chargé de régler, de trancher les conflits

d'attributions qui pourraient s'élever entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, recruté dans le Conseil d'État et la Cour de Cassation, présidé par le Garde des Sceaux, touchant, par conséquent, de tous les côtés, à l'exécutif et au judiciaire. Pour la commodité du classement, on peut les qualifier d'*Organes intermédiaires* ou *mixtes*.

Composition du Conseil d'État.

Le Conseil d'État (1) se compose : 1° de trente-deux conseillers d'État en service ordinaire ; 2° de dix-huit conseillers en service extraordinaire ; 3° de trente maîtres des requêtes ; 4° de trente-six auditeurs, savoir : douze de première classe et vingt-quatre de seconde classe. Un secrétaire général est placé à la tête des bureaux du Conseil. Il a le rang et le titre de maître des requêtes.

Nomination des membres du Conseil d'État.

Les membres du Conseil d'État sont nommés par le Président de la République. Les ministres ont rang et séance à l'Assemblée générale du Conseil d'État. Chacun d'eux a voix délibérative, en matière non contentieuse, pour les affaires qui dépendent de son ministère. — Le Garde des Sceaux a voix délibérative toutes les fois qu'il préside soit l'Assemblée générale, soit les sections.

Le Garde des Sceaux, ministre de la justice, pré-

(1) Le Conseil d'État et la Cour des Comptes ont tous deux une trop longue histoire pour qu'on puisse entreprendre même de la résumer ici. On consultera avec profit le *Dictionnaire des Institutions de* Chéruel, (*Conseil d'État* et *Chambre des Comptes*) et le livre très intéressant de M. Léon Aucoc, *Le Conseil dÉtat avant et depuis* 1789, *ses transformations*, *ses travaux et son personnel*.

side, de droit, le Conseil d'État. Un vice-président est nommé par le Président de la République et choisi parmi les conseillers en service ordinaire.

Attributions législatives.

Le Conseil d'État donne son avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que l'une ou l'autre des deux Chambres, le Sénat ou la Chambre des députés, juge à propos de lui renvoyer ; 2° sur les projets de loi préparés par le Gouvernement, et qu'un décret ordonne de soumettre au Conseil d'État ; 3° sur les projets de décrets et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé successivement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique. Des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets de loi qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil.

Attributions de justice administrative

Le Conseil d'État statue sur les réclamations auxquelles donne lieu l'élection des conseillers généraux et celle des Conseils municipaux ; il examine les recours formés, en matière d'élections sénatoriales, contre les décisions rendues par les conseils de préfecture sur les protestations relatives à l'élection des délégués des Conseils municipaux. Il statue sur l'application des dispositions édictées contre les membres des Conseils généraux, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux qui se refusent à remplir certaines de leurs fonctions; sur les cas d'annulation des délibérations des Conseils généraux

ou des commissions départementales ; sur les recours formés pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi contre les décisions des Conseils de revision ; sur les enquêtes relatives aux grands travaux publics.

Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives.

Division du Conseil d'État en sections.

Les projets et les propositions de loi renvoyés au Conseil d'État, soit par les Chambres, soit par le Gouvernement, et les affaires ressortissant aux différents ministères sont répartis entre les cinq sections suivantes :

1° Section de la législation, de la justice et des affaires étrangères ; 2° Section du contentieux ; 3° Section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts ; 4° Section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies ; 5° Section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes. La loi de 1872, qui réorganisait le Conseil d'État, réglait, en outre, la procédure pour le jugement des affaires contentieuses et pour les Assemblées générales du Conseil. La loi du 26 octobre 1888 dit que, « lorsque les besoins du service l'exigeront, il sera formé, par décret, au Conseil d'État une section temporaire qui concourra au jugement des affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées ».

Les membres du Conseil d'État prennent rang, dans les cérémonies, immédiatement après ceux du Sénat et de la Chambre des députés.

Composition de la Cour des Comptes.

La *Cour des Comptes* se compose de : un premier président, trois présidents de chambre, dix-huit conseillers-maîtres, vingt-six conseillers référendaires de première classe, soixante conseillers référendaires de seconde classe ; un procureur général, un avocat général, un greffier en chef.

Division de la Cour en chambres.

Le personnel de la Cour se répartit en trois chambres. Chacune de ces trois chambres est formée par un président et six conseillers-maîtres, avec adjonction de référendaires. Quand il y a lieu, les trois chambres se réunissent en chambre du Conseil. C'est, par exemple, en chambre du Conseil que la Cour procède à la discussion du rapport à fin de déclaration générale de conformité et du rapport public.

Attributions de la Cour des Comptes.

Les attributions de la Cour des Comptes s'étendent à toute la comptabilité publique. Elle rend des jugements sur la comptabilité générale du Trésor (Trésoriers-généraux, receveurs particuliers, douanes, etc.) ; sur la comptabilité des services spéciaux de l'État (Agents comptables des divers services, caisses des dépôts et consignations, économats des lycées, etc.) ; sur les comptabilités spéciales et locales (receveurs des communes, hospices, bureaux de bienfaisance, etc.) ; sur la comptabilité des matières soumises au jugement de la Cour (contributions indirectes

enregistrement, agents-comptables, gardes-magasin, etc.) ; sur la comptabilité des matières soumises au contrôle de la Cour (services des divers ministères ; guerre : vivres, hôpitaux, etc. ; intérieur : prisons, maisons de force, etc. ; agriculture et commerce : écoles professionnelles, matériel des postes et télégraphes.)

Déclarations générales de conformité.

La Cour des Comptes rend annuellement deux déclarations générales de conformité, une sur les opérations de l'année, retracées dans le Compte général de l'administration des finances ; l'autre, sur les résultats de l'exercice, établi par les comptes rendus de chaque ministre ordonnateur. Ces déclarations sont prononcées en audience publique et solennelle.

Rapport annuel sur les travaux de la Cour.

Annuellement aussi, la Cour adresse au Président de la République un rapport général sur ses travaux de l'année.

Cour souveraine.

Elle juge en premier et dernier ressort toutes les comptabilités de l'État, ainsi que celles des communes, établissements de bienfaisance, associations syndicales autorisées, etc., dont les recettes dépassent 30,000 francs par an.

Cour d'appel en matière de comptabilité publique.

Elle prononce comme Cour d'appel dans les pourvois formés contre les arrêtés des Conseils de préfecture sur les comptes des receveurs des communes, établissements de bienfaisance, associations syndicales, dont les recettes n'atteignent pas 30.000 francs par an.

Les arrêts de la Cour des Comptes sont exécutoires. Ils ne peuvent être attaqués que devant le Conseil

d'État, pour violation des formes ou de la loi. Le Conseil d'État statue, en ce cas, non comme Cour d'appel, la Cour des Comptes ayant juridiction souveraine, mais comme Cour de cassation qui ne peut juger au fond (1).

Le Sénat constitué en Haute Cour de justice.

Il n'y a pas, en temps ordinaire, de *Haute Cour de justice*. Elle ne se constitue qu'en des circonstances exceptionnelles, et c'est le Sénat qui devient Haute-Cour de justice, comme la Chambre des Pairs sous la Restauration et la Monarchie de juillet. La loi contitutionnelle du 24 février 1875 dit, en effet, dans son article 9 :

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État ».

Procédure de la Haute Cour.

Le Sénat, réuni comme Cour de justice, peut siéger sans que la Chambre des députés soit en session, mais il n'exerce, alors, que des fonctions judiciaires.

Lorsqu'il s'agit de juger une personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État, c'est un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, qui constitue le Sénat en Haute Cour.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. Lorsque le Sénat se

(1) Voy. Maurice Block, *Dictionnaire de l'Administration française*, au mot *Cour des Comptes*.

constitue en Haute Cour, il désigne la ville et le local où il entend tenir ses séances. La loi du 10 avril 1889 a fixé la procédure à suivre devant la Haute Cour de justice, qui s'est réunie à cette date, pour la première et unique fois, depuis 1875.

Composition du tribunal des conflits.

Le *Tribunal des conflits* est composé, aux termes de l'article 25 de la loi du 24 mai 1872 : 1° du Garde des Sceaux, Président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire, élus par les conseillers en service ordinaire; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation, nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants, élus par la majorité des autres juges ci-dessus désignés.

Compétence du Tribunal.

Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Les ministres ont le droit de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif. — Mais ils ne peuvent se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement communiquée.

Procédure du Tribunal.

Les décisions du Tribunal des conflits ne pourront être rendues qu'après un rapport écrit, fait par l'un des membres du Tribunal et sur les conclusions du ministère public.

Les fonctions de rapporteur seront alternativement confiées à un conseiller d'État et à un membre de la

Cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti.

Les fonctions du ministère public seront remplies par deux commissaires du Gouvernement, choisis tous les ans par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation.

Les décisions du Tribunal des conflits portent en tête la mention suivante : « Au nom du peuple français, le Tribunal des conflits. » Elles ne sont pas susceptibles d'opposition (1).

(1) Loi du 4 février 1850, articles 4, 5, 6, 7. Règlement du 28 octobre 1849, articles 4 à 10.

CHAPITRE IV

Le Gouvernement local. — L'administration.— 1° Le Département. — Préfectures. — Conseils de préfecture. Conseils généraux. — Commissions départementales.

Définition de l'administration, du gouvernement local.

Après le gouvernement central, à côté ou au-dessous, le gouvernement local. Le gouvernement central est par lui-même, le gouvernement local n'est que par le gouvernement central. Le gouvernement central gouverne, le gouvernement local administre. De là vient qu'on l'appelle aussi et de préférence l'*administration* : « L'administration, a dit Guizot (1), consiste dans un ensemble de moyens destinés à faire arriver le plus promptement, le plus sûrement possible, la volonté du pouvoir central dans toutes les parties de la société et à faire remonter vers le pouvoir central, sous les mêmes conditions, les forces de la société soit en hommes, soit en argent. » Les finances, la justice, l'armée, la marine, le commerce, l'industrie, l'agriculture et, dans l'ordre intellectuel, l'instruction publique, les relations des deux puissances temporelle et spirituelle, les lettres, les sciences et les arts sont, en une mesure à chercher, du ressort de l'administration publique (2).

(1) *Histoire de la civilisation en Europe.*

(2) Chéruel, *Dictionnaire historique des Institutions, mœurs et coutumes de la France.*

Le *département* est, en France, le siège du gouvernement local. On compte quatre-vingt-sept départements, subdivisés en *arrondissements*, *cantons* et *communes* (1). Il y a, dans chaque département, deux espèces d'autorités : 1° les autorités déléguées par le pouvoir central ; 2° les représentants des intérêts du département, nommés par les électeurs.

Quatre-vingt-sept départements.

L'administration départementale se compose donc d'un *Préfet*, nommé par le Président de la République, et résidant au chef-lieu du département, qui représente le pouvoir central et a sur les différentes administrations locales des droits fort étendus de surveillance et de tutelle ; 2° d'un conseil de préfecture, dont les membres sont également nommés par le Président de la République.

Le préfet.

Les *Conseils de préfecture* sont, avant tout, des tribunaux administratifs qui jugent les questions contentieuses en matière d'impôts, de travaux publics, de domaine public, d'administration commu-

Conseils de préfecture. Leurs attributions.

(1) L'Assemblée constituante avait divisé la France en quatre-vingt-trois départements, subdivisés eux-mêmes en *districts*, *cantons* et *municipalités*. Plus tard le nombre des départements fut élevé à quatre-vingt-neuf. Dans le système de la Constituante, toute administration procédait du peuple ; ainsi, les *directoires de département* étaient nommés par l'assemblée électorale du département et choisissaient le *procureur-syndic*, placé auprès de l'administration départementale pour surveiller l'exécution des mesures adoptées. Un *conseil de département*, nommé, lui aussi, par l'assemblée des électeurs, surveillait le *directoire du département*. La faiblesse du pouvoir livré à l'élection amena partout un grand désordre, et le Premier Consul, par la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII), dut réorganiser l'administration départementale. CHÉRUEL *ouvr. cité*.

nale, de droit électoral, etc., sauf appel au Conseil d'État. Le préfet est tenu de prendre l'avis du Conseil, dans certaines circonstances, par exemple sur les réclamations relatives au cadastre, pour l'autorisation d'établissements insalubres, etc.. Le secrétaire général de la préfecture remplit auprès du Conseil, réuni comme tribunal administratif, les fonctions du ministère public ou de commissaire du Gouvernement.

Attributions des Conseils généraux.

Les intérêts départementaux ont, d'ailleurs, dans le *Conseil général* leurs représentants élus. Le Conseil général est nommé par les habitants du département, au suffrage universel direct, à raison d'un membre par canton (1). Il est chargé de répartir les contributions entre les arrondissements, de voter les fonds nécessaires aux dépenses départementales, de faire entendre à l'administration préfectorale et par elle au Gouvernement quels sont les besoins et les vœux du pays. Il doit être assemblé au moins une fois l'an (dans la pratique courante, il l'est deux fois : au mois d'avril et au mois d'août.) Il reçoit, chaque année, un rapport du préfet et contrôle sa gestion administrative.

Rôle éventuel des Conseils généraux.

Telles sont les attributions ordinaires et essentielles des Conseils généraux, mais ils en ont d'autres et peuvent en avoir d'extraordinaires. On sait que les conseillers généraux sont, de droit, électeurs sénatoriaux. La loi du 15 février 1872 leur assigne un rôle éventuel, en des conjonctures qui ne se produi-

(1) Voy. Lois du 10 août 1871 et du 31 juillet 1875.

ront peut-être jamais et que pourtant il était prudent de prévoir.

« Si l'Assemblée nationale et celles qui lui succéderont, dit-elle, viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département... Une Assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence... Cette Assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays. Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire.

Les décisions de l'Assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique. »

Commissions départementales.

Dans l'intervalle de leurs sessions, les Conseils généraux peuvent, à toute heure, se faire entendre du Préfet et du Gouvernement au moyen d'une sorte de section ou de délégation permanente, que l'on

nomme le *Comité départemental* ou la *Commission départementale*.

2° L'Arrondissement. — Sous-Préfectures. — Conseils d'arrondissement.

Le *Sous-Préfet* est, dans l'arrondissement et sous les ordres du préfet, à peu près ce que le préfet est pour tout le département. Il n'y a point auprès de lui de conseil ou de tribunal administratif correspondant au Conseil de préfecture. Mais un Conseil élu, le Conseil d'arrondissement, correspond au Conseil départemental élu ou Conseil général (1). Le *Conseil d'arrondissement* se recrute, comme le Conseil général, à raison d'un membre par canton. Comme les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement sont électeurs sénatoriaux de plein droit.

Organe qui meurt.

L'*arrondissement* ou la sous-préfecture vivait jadis d'une vie assez active, était réellement un centre administratif. Depuis que les communications se sont multipliées, sont devenues à la fois plus faciles, plus rapides et moins coûteuses, il semble que peu à peu la vie s'en retire au profit de la préfecture, du chef-lieu du département, où viennent de plus en plus vite aboutir toutes les affaires.

3° Le Canton.

Organe presque mort

Ce qui est vrai de l'arrondissement l'est encore bien plus du *Canton*. On peut dire de lui que c'est

(1) Loi du 22 juin 1833, décret du 3 Juillet 1848.

un organe mort. S'il a conservé quelque souffle ou quelque apparence de vie, c'est qu'il sert de base à l'élection du Conseil général et du Conseil d'arrondissement, qu'il est le siège d'une justice de paix, d'une perception, d'une recette des contributions indirectes, d'un bureau d'enregistrement, la résidence d'un notaire, d'un huissier, d'un greffier et d'une brigade de gendarmerie. C'est au Canton que les jeunes conscrits tirent au sort et passent la revision, que les enfants des écoles primaires passent, devant la délégation cantonale, l'examen pour le certificat d'études. Mais c'est pour beaucoup d'entre eux l'unique occasion qu'ils ont de s'y rendre et de jour en jour le souffle se ralentit, la vie du Canton va en s'éteignant.

4° La Commune. — Les Maires. — Les Conseils municipaux. (1)

La *Commune* est le dernier et le plus petit organe de la vie politique ou administrative de la France.

(1) « La loi du 14 décembre 1789 désigne sous le nom de *Municipalité* le corps des officiers municipaux préposés à l'administration d'une Commune. Dans la suite, on a dit dans le même sens *Corps municipal*. Les municipalités établies en 1789 se divisaient en conseil et en bureau. Le bureau, qui avait le pouvoir exécutif, se composait d'un tiers des officiers municipaux et était présidé par le maire; les deux autres tiers formaient le conseil. Dans les circonstances importantes, on leur adjoignait un certain nombre de citoyens pour former le conseil général de la Commune. Ils étaient tous élus par les citoyens actifs. Il y avait, dans chaque municipalité, un procureur chargé de défendre les intérêts de la Commune. La

Les maires élus.

Dans chaque Commune, il y a un *maire*, un ou plusieurs *adjoints* et un *Conseil municipal*. Le *Conseil municipal* est élu au suffrage universel direct et au scrutin de liste par tous les habitants de la Commune en possession des droits civils et politiques. Le *maire* et les *adjoints* sont élus par le Conseil municipal ainsi nommé (1). Paris seul est soumis à un régime particulier. Les conseillers municipaux y sont élus au scrutin uninominal, à raison de un par quartier. La ville est divisée en vingt arrondissements, à la tête de chacun desquels se trouvent, avec des attributions purement administratives, un maire et trois ou quatre adjoints, nommés par le gouvernement. Il n'y a point de maire de Paris. Le préfet de la Seine et le préfet de police en exercent, chacun pour partie, les fonctions. Dans toutes les autres Communes de France, le maire est officier de l'état-civil et officier de police. Les adjoints le

Organisation municipale de Paris.

Constitution directoriale ou Constitution de l'an III (1795) concentra les *municipalités* dans les Cantons; plusieurs Communes se réunirent pour former une *municipalité;* chaque Commune y eut son représentant. En 1800, ces *municipalités cantonales* furent supprimées; il y eut de nouveau une *municipalité* dans chaque Commune, avec un maire, un adjoint et un Conseil municipal, mais ces magistrats municipaux furent nommés par le Premier Consul. Il en fut de même sous l'Empire et la Restauration. La loi du 21 mars 1831 rétablit l'élection pour les membres du corps municipal, parmi lesquels le préfet ou le chef de l'État, suivant l'importance de la ville, devait choisir le maire et ses adjoints. » CHÉRUEL, *Dictionnaire historique des Institutions, mœurs et coutumes de la France*, au mot *Municipalité*.

(1) Loi du 5 avril 1884.

secondent et le remplacent, s'il s'absente. Le Conseil municipal contrôle sa gestion et alloue les fonds nécessaires pour les dépenses communales.

Analogie de structure entre la Commune et l'État.

Le maire est, vis-à-vis du pouvoir central et du préfet, délégué de ce pouvoir, le représentant de sa commune ; il est, vis-à-vis de ses propres administrés, le représentant du pouvoir central. Il est le trait d'union entre sa Commune et l'Etat. Par lui, le plus petit organe de la vie nationale en France, la Commune, est relié à l'organe principal, à la tête et au cœur, à l'Etat. Tous deux, du reste, se ressemblent, sont identiques en leur structure intime, et la Commune est faite à l'image de l'Etat, ou bien l'Etat, à l'image de la Commune. Dans l'Etat, le pouvoir central, la vie nationale, en toute sa force ; dans la Commune, le gouvernement ou l'administration locale, la vie nationale à sa source ; le département comme organe de transition ou de transmission ; les autres organes, l'arrondissement, le canton, affaiblis, plus qu'à demi paralysés.

CHAPITRE V

Le Pouvoir judiciaire. — Cour de Cassation. — Cours d'appel. — Tribunaux de première instance. — Justices de paix. — Tribunaux de commerce. — Conseils de Prud'hommes.

Composition et compétence de la Cour de Cassation.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire, interprète suprême de la loi et gardienne des formes légales, est placée la *Cour de Cassation*, qui fut d'abord nommée *Tribunal de Cassation* (1). Depuis plus d'un siècle qu'elle a été créée, la Cour de Cassation n'a pas cessé de maintenir l'uniformité dans la jurisprudence et, de même que la loi est une, il n'y a, en France, qu'une seule Cour de Cassation. Elle a droit de revision sur tous les jugements, qu'elle peut casser pour excès de pouvoir, violation ou fausse application des textes. La Cour de Cassation ne juge pas les affaires au fond : elle se borne à dire que la loi a été, en telle ou telle espèce, bien ou mal appliquée, que les formes légales ont été ou n'ont pas été respec-

(1) Loi du 22 décembre 1790. Organisation du 19 avril 1791. « On ne trouve point, dans l'ancienne monarchie, de tribunal que l'on puisse comparer à la Cour de Cassation, quoique le grand Conseil et surtout le Conseil du roi ou Conseil d'État eussent quelques-unes de ses attributions. » CHÉRUEL, *ouv. cité*.

tées. Elle se divise en trois Chambres : Chambre des requêtes, Chambre civile, Chambre criminelle; chacune d'elles a un président. La Cour a, de plus, un premier président et un procureur général assisté de plusieurs avocats généraux et substituts, qui forment avec lui le parquet. Au-dessous de la Cour de Cassation qui, encore une fois, ne juge qu'en droit, il y a deux degrés dans l'organisation judiciaire de la France.

Justice civile à trois degrés.

Vingt-six Cours d'appel.

Les *Cours d'appel* occupent le second de ces deux degrés : elles statuent sur les appels des tribunaux de première instance et des tribunaux de commerce. Chaque Cour d'appel se compose d'une ou de plusieurs Chambres civiles, d'une Chambre des mises en accusation et d'une Chambre des appels de police correctionnelle. Elle est formée d'un premier président, d'autant de présidents qu'il y a de Chambres et de conseillers en nombre variable, suivant l'importance de la Cour. Un procureur général, des avocats généraux et des substituts exercent auprès de chaque Cour d'appel les fonctions du ministère public. Chaque Cour a dans son ressort plusieurs départements. On compte, pour toute la France, vingt-six Cours d'appel : Agen, Aix, Amiens. Angers, Bastia, Besançon, Bordeaux, Bourges, Caen, Chambéry, Dijon, Douai, Grenoble, Limoges, Lyon, Montpellier, Nancy, Nîmes, Orléans, Paris, Pau, Poitiers, Rennes, Riom, Rouen, Toulouse (1).

(1) « Après la suppression des Parlements, la Constituante organisa des tribunaux de district qui remplissaient les uns à

Compétence des tribunaux de première instance.

Dans chaque arrondissement, un tribunal dit *de première instance* est établi pour juger toutes les affaires civiles et correctionnelles qui ne sont pas spécialement attribuées à d'autres tribunaux. Au civil, ils jugent en premier et dernier ressort toutes les affaires mobilières et personnelles jusqu'à une certaine somme en principal, toutes les affaires réelles ou mixtes, jusqu'à un certain revenu, toutes les affaires où les parties ont consenti à être jugées sans appel. Ils connaissent des fautes commises contre la discipline par les officiers ministériels.

Police correctionnelle.

Ils jugent correctionnellement tous les délits pour lesquels la peine portée dépasse un certain nombre de jours de prison et une certaine somme d'amende. Ils servent aussi de tribunaux d'appel sur les jugements des tribunaux de police, quand il s'agit de

l'égard des autres les fonctions de tribunaux d'appel avec recours au tribunal de cassation. Les membres de ces tribunaux étaient élus et n'avaient qu'un mandat temporaire. Cette organisation, qui ne donnait aux juges aucune stabilité, parut bientôt défectueuse. La Constitution de l'an VIII (titre V) réorganisa l'administration judiciaire et établit plusieurs degrés de juridiction, depuis les juges de paix jusqu'au tribunal de cassation. Chaque département eut son tribunal d'appel. La loi du 16 thermidor an X (4 août 1801) remit au Premier Consul la nomination des juges. Enfin la Charte de 1814 accorda aux magistrats l'inamovibilité que les lois de la Révolution et de l'Empire leur avaient refusée. Les tribunaux d'appel prirent le nom de *Cours royales*. Il y en eut vingt-sept pour toute la France. » CHÉRUEL, *ouvr. cité*. Après la perte de l'Alsace-Lorraine, par la suppression des Cours de Colmar et de Metz et la création de la Cour de Chambéry, le nombre des Cours d'appel a été ramené à vingt-six.

menus délits et de très courtes peines. Près de chaque tribunal de première instance, un procureur de la République et un substitut, au moins, sont chargés des fonctions du ministère public. Un des juges, désigné sous le nom de *juge d'instruction*, instruit les affaires évoquées devant le tribunal correctionnel.

Justice criminelle. Cours d'assises.

Pour les affaires criminelles, il y a dans chaque département, une Cour d'assises qui tient, chaque année plusieurs sessions, et se compose : au chef-lieu d'une Cour d'appel, de trois conseillers à la Cour ; aux simples chefs-lieux de département, d'un conseiller à la Cour président et de deux juges du Tribunal de première instance. Les Cours d'assises connaissent de tous les faits qualifiés crimes, des délits politiques et des délits de presse. La Cour doit être, en chaque affaire, assistée d'un jury de douze membres, tiré au sort sur une liste *ad hoc*. Devant les Tribunaux de première instance, pas de jury, sinon dans les affaires d'expropriation pour cause d'utilité publique, et c'est alors un jury choisi sur une liste distincte de la liste du jury criminel.

Justice patriarcale. Conciliation et simple police.

Les magistrats de ces trois ordres, Cour de Cassation, Cours d'Appel, Tribunaux de première instance, sont inamovibles. Les *juges de paix* (1) ne le sont pas. Il y a un *juge de paix* dans chaque canton. Les

(1) Institués par un décret du 5 août 1790.

juges de paix prononcent, sur toutes les actions personnelles ou mobilières, en dernier ressort jusqu'à une certaine somme, et avec appel en première instance, jusqu'au double de cette somme. Leurs attributions sont très variées et très vastes. Ils doivent surtout, ainsi que leur nom l'indique, s'efforcer d'éviter les procès; ils tiennent des audiences de *conciliation ;* ils tâchent de mettre *la paix* entre les citoyens; c'est une sorte de magistrature paternelle ou patriarcale. Mais les juges de paix sont, en même temps, juges de police; ils infligent de légères amendes et de courtes peines, pour les contraventions aux règlements. Ils ont la police judiciaire de leur Canton.

Juridictions particulières.

Le commerce et le travail ont, en France, sous des conditions déterminées, leur juridiction particulière: *Tribunaux de commerce* (2) et *Conseils de prud'hommes.* Les membres des tribunaux de commerce sont élus par une assemblée de commerçants et choisis parmi les commerçants ou anciens commerçants. Les présidents, juges et juges suppléants ne sont nommés qu'à temps et ne peuvent être réélus sans intervalle. Leurs fonctions sont gratuites. Les Tribu-

(1) « Les tribunaux de commerce furent établis par le chancelier de l'Hospital, sous le nom de juges consuls (1563 et 1566). Le *tribunal de commerce* ou *tribunal consulaire* se composait à Paris, d'un juge et de quatre consuls élus par les marchands les plus notables. Au XVIIIe siècle, il y avait des tribunaux consulaires dans soixante-sept villes. » CHÉRUEL, *ouvr. cité.*

naux de commerce prononcent sur les faillites et sur toutes les contestations relatives aux transactions entre commerçants. Ils jugent sans appel toutes les affaires de ce genre dont le principal n'excède pas une certaine somme. Dans les arrondissements où il n'y a pas de Tribunal de commerce, le Tribunal civil connaît des affaires commerciales. Il y a près de chaque Tribunal de commerce un greffier et des huissiers. Le ministère des avocats et des avoués y est rempli par des *agréés*.

Élection et attributions des tribunaux de commerce.

L'antique institution des *Prud'hommes* ou *Conseils de prud'hommes* a pris, depuis le commencement du siècle, une extension en rapport avec les progrès de l'industrie. « On appelle *prud'hommes* les membres des Conseils qui sont chargés d'exercer la surveillance en matière industrielle, dans les grandes villes de fabrique, et de juger les contestations qui s'élèvent entre les maîtres et les ouvriers. Ils sont les juges de paix de l'industrie et ont pour principal objet la conciliation » (1). Aussi n'y a-t-il devant

Élection et procédure des conseils de prud'hommes.

(1) Chéruel, *ouvr. cité* : « Au moyen âge, on appelait *prud'hommes* (*probi* ou *prudentes homines*) les personnages les plus éminents d'un pays, d'une ville, d'une corporation. Lorsque saint Louis voulut réformer les monnaies, il convoqua les prud'hommes des principales villes de ses domaines. Le nom de prud'hommes s'appliquait tantôt aux magistrats municipaux, tantôt aux gardes des corporations industrielles. On appela ensuite prud'hommes les experts nommés en justice pour visiter et estimer des objets litigieux. Ainsi, les rachats de fiefs se pouvaient faire au dire des prud'hommes, qui estimaient le revenu d'une année. — Le nom de prud'-

eux, ni avocats ni avoués; les parties doivent comparaître en personne. Les Conseils de prud'hommes se composent de fabricants, de chefs d'atelier, de contremaîtres et d'ouvriers élus par leurs pairs et renouvelables à des intervalles fixés.

Conseils de guerre.

L'armée et la marine, qui ont leurs Codes à elles, ont également leurs Tribunaux, les *Conseils de guerre*.

Pour tout le reste, une seule loi, une seule justice.

Tout le reste en France est régi par une seule et même loi; tout le reste relève d'une seule et même organisation judiciaire, indépendante, séparée autant qu'elle peut l'être et du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, garantie contre leurs tentatives violentes, sinon contre toute immixtion ou insinuation, par l'inamovibilité des magistrats placés aux trois degrés les plus hauts de la hiérarchie.

hommes servait encore à désigner certains artisans jurés chargés de visiter les marchandises. Le roi nommait des prud'hommes pour la visite des cuirs. Louis XI enjoignit, en 1464, aux officiers municipaux et bourgeois de Lyon d'élire un prud'homme pour juger les contestations entre marchands qui fréquentaient la foire. A Marseille, il y avait des prud'hommes, juges des pêcheurs et élus par eux. Ces prud'hommes remontaient à l'époque du roi René (1453) et prononçaient en dernier ressort sur tous les différends qui concernaient la pêche. Leurs audiences avaient lieu le dimanche; les deux parties, citées devant les prud'hommes, exposaient leurs raisons, sans l'intervention d'avocats ni de procureurs. Les prud'hommes rendaient ensuite un jugement qui devait être exécuté immédiatement. Le magistrat appelé *sous-viguier* devait, en cas de besoin, prêter main-forte pour en assurer l'exécution. La juridiction de ces prud'hommes fut confirmée par de nombreuses ordonnances des rois de France. »

CHAPITRE VI

Organes auxiliaires ou subordonnés. — 1° La Diplomatie. — L'Armée. — La Police. — L'Université.

Les États ne se meuvent pas dans le vide. Chaque État a, autour de lui et de tous les côtés, d'autres États auxquels il touche et dont il n'est pas séparé par une muraille de la Chine. Ceux-là même entre lesquels il n'existe aucun contact territorial, si ce sont des États civilisés (et l'on ne peut guère dire qu'il y ait État où il n'y a pas civilisation) nouent forcément et entretiennent des relations les uns avec les autres. Il y a des intérêts à sauvegarder, des conflits à éviter ou à apaiser, des arrangements à faire, des mesures à prendre pour une utilité commune. C'est l'office des diplomates, ambassadeurs et autres agents chargés des affaires extérieures.

Relations entre les Etats.

Les principales fonctions des *Ambassadeurs* consistent à négocier les traités d'alliance et les traités de commerce, à présenter les compliments de condoléance on de félicitation, à protéger leurs nationaux contre les vexations et les injustices, à légaliser les actes passés dans les pays où ils exercent leurs fonctions, pour leur donner force d'authenticité, à délivrer les passeports permettant de voyager dans le

Ambassadeurs : leurs fonctions.

pays qu'ils représentent. Les ambassadeurs jouissent de divers privilèges et immunités. Le premier est l'inviolabilité de leur personne et de leur domicile. Par une fiction juridique, leur résidence est supposée être comme un prolongement de leur propre pays : on la suppose placée hors du territoire étranger; c'est ce que l'on nomme *l'exterritorialité*. La réception des ambassadeurs est accompagnée d'un cérémonial fixé par l'étiquette des cours. La France a des ambassadeurs à Londres, Saint-Pétersbourg, Vienne, Berlin, Rome (Saint-Siège) et Rome (Quirinal), Madrid, Constantinople, Berne et Washington.

Ambassadeurs ordinaires et extraordinaires.

On distingue deux sortes d'ambassadeurs, les *ordinaires* et les *extraordinaires* : les premiers qui résident habituellement auprès d'un souverain, et les seconds qu'on envoie pour assister à un mariage ou à toute autre cérémonie. Après les ambassadeurs viennent, dans le service diplomatique, les *ministres plénipotentiaires*, les *résidents*, les *chargés d'affaires*, les *conseillers*, *secrétaires* et attachés d'ambassade (1), et, dans un service particulier, les *consuls généraux*, *consuls*, *vice-consuls*, *chanceliers* de *consulat*, *interprètes* ou *drogmans*, etc... Les consuls ont pour mission spéciale d'aider à l'étranger les commerçants français. Ils remplissent, pour leurs compatriotes, les fonctions d'officier de l'état-civil et de juges en matière civile et commerciale.

Service diplomatique.

Service consulaire.

La diplomatie a pour devoir d'éviter les conflits

(1) Chéruel, *ouvr. cité*.

et pour but de détourner les menaces de guerre. Mais, si elle n'y peut réussir, alors commence le rôle légitime de l'armée, qui est *la défense du pays*. On range ici l'armée parmi les organes *auxiliaires* ou *subordonnés*, non pas qu'elle ne soit un des organes nécessaires de l'État et qu'elle ne puisse en être même l'organe capital, aux heures de crise, mais parce qu'elle ne sert pas en temps ordinaire ou du moins ne semble pas servir et parce que, suivant l'expression des Constitutions révolutionnaires : « Nul corps armé ne peut délibérer, la force armée est essentiellement obéissante. » Cependant l'armée, en temps de paix, sert par sa seule présence, par cela seul qu'elle est là ; elle est un des grands liens sociaux, car elle est la force et il ne faut pas oublier que la force est encore et toujours l'arrière-garde, le *substratum* de la loi. L'armée, en France, est nationale, et tout Français, s'il est valide, doit le service militaire (1). Il est soldat à vingt ans accomplis, et reste trois ans dans l'armée active, dix ans dans la réserve de l'armée active, six ans dans l'armée territoriale et six ans dans la réserve de l'armée territoriale.

La défense du pays.

Rôle social de l'armée.

La France continentale est divisée en dix-huit régions militaires ou commandements de corps d'armée : Lille, Amiens, Rouen, Le Mans, Orléans, Châlons-sur-Marne, Besançon, Bourges, Tours, Rennes, Nantes, Limoges, Clermont-Ferrand, Grenoble,

Dix-neuf corps d'armée.

(1) Loi du 27 juillet 1872, modifiée par les lois du 15 juillet 1889, 2 juillet et 6 novembre 1890 et 19 juillet 1892.

Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux. Chaque département forme une subdivision, sous les ordres d'un général de brigade. Le département de la Seine est rattaché par portions à quatre corps d'armée : Amiens, Rouen, Le Mans et Orléans, et le département du Rhône, à quatre autres corps : Besançon, Bourges, Clermont-Ferrand et Grenoble. Ce sont les Gouvernements militaires de Paris et de Lyon. — Un dix-neuvième corps d'armée a son chef-lieu à Alger.

La marine.

Quand on parle de l'armée, on ne saurait en séparer la marine qui complète notre système de défense. Il y a en France cinq divisions ou préfectures maritimes : une sur la Manche, Cherbourg, trois sur l'Océan, Brest, Lorient et Rochefort, une sur la Méditerranée, Toulon.

Police générale et police municipale.

La *police* joue à l'intérieur le rôle que l'armée et la marine jouent à l'extérieur ; elle est l'organe défensif de l'État et de la société. La direction supérieure de la police appartient au ministre de l'intérieur. La direction effective appartient : à Paris, au préfet de police ; dans les départements, aux préfets, aux procureurs généraux, aux procureurs de la République, aux juges de paix, aux officiers municipaux et aux commissaires de police. La police administrative se divise en *police générale* et *police municipale. La police générale* s'occupe des passeports, de la mendicité, du vagabondage, de tout ce qui concerne les prisons, des attroupements, des maisons publiques, de la librairie, de l'imprimerie, de la

diffamation des autorités, en un mot de toutes les mesures relatives à la sûreté et à la tranquillité de la France. *La police municipale* a dans ses attributions les mesures de sûreté et de salubrité locales, la surveillance des places, lieux publics, théâtres, marchés, monuments, voies publiques (1).

Police administrative et police judiciaire.

Les fonctionnaires ou agents chargés de ces services sont les commissaires de police, les officiers de paix, les agents de police. Les commissaires de police sont nommés sur la présentation du ministre de l'intérieur. Ils sont à la fois officiers de police administrative et officiers de police judiciaire, puisqu'ils sont appelés à constater des contraventions, des délits et des crimes et qu'ils remplissent près des tribunaux de simple police les fonctions du ministère public. Les officiers de paix, institués par la loi des 21-29 septembre 1791 pour le service de la police de Paris, sont chargés de maintenir la tranquillité publique et d'arrêter les coupables, mais ils ne sont pas *officiers de police judiciaire.*

La police judiciaire recherche et constate les contraventions, les délits et les crimes. Les gardes champêtres et les gardes forestiers, les commissaires de police, les maires et leurs adjoints, les procureurs de la République et leurs substituts, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les juges d'instruction, les préfets des départements et le préfet de police à Paris sont *officiers de police judiciaire.* On

(1) CHÉRUEL, *ouvr. cité.*

Police médicale, police sanitaire, etc.

pourrait signaler encore la police médicale, la police sanitaire, mais ce sont moins des organisations que des attributions distinctes ; dans le fait, les attributions de la police sont presque aussi complexes que la vie sociale elle-même et s'accroissent chaque jour, avec elle.

L'Université.

Comment ne pas compter au nombre des organes de l'État l'Université qui, dans la pensée de ses fondateurs et dans celle de presque tous les hommes politiques, a certainement à remplir une tâche d'État?

Trois ordres d'enseignement.

L'enseignement y est réparti en trois ordres ; enseignement primaire, enseignement secondaire, enseignement supérieur. De l'école primaire aux facultés, c'est un réseau qui s'étend sur la France.

Seize académies.

Seize académies, à la tête desquelles sont autant de recteurs, en forment, pour ainsi dire, les nœuds. Les chefs-lieux de ces académies sont : Aix, Besançon, Bordeaux, Caen, Chambéry, Clermont, Dijon, Grenoble, Lille (anciennement Douai), Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Toulouse (1). Le ressort de chacune d'elles comprend plusieurs départements et chacune d'elles se compose, pour l'enseignement supérieur, de plusieurs facultés ou écoles : Lettres, Sciences, Droit, Médecine, Pharmacie. — Les établissements d'enseignement secondaire sont les lycées ou collèges ; l'enseignement primaire a dans tous les villages une école. Pour le recrutement des

(1) Une dix-septième académie a pour chef-lieu Alger.

professeurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire, il y a, à Paris, une école normale supérieure et dans chaque Faculté des cours préparatoires ; pour le recrutement du personnel de l'enseignement primaire, il y a, dans chaque département, une école normale d'instituteurs. Mentionnons enfin les écoles spéciales, les écoles d'arts et métiers, les écoles professionnelles.

Écoles normales, spéciales et professionnelles.

2° Les Églises.

Il ne serait pas exact et il serait dangereux de dire des Églises qu'elles sont, à quelque titre, des organes de l'État. Néanmoins ne peut-on pas dire qu'elles sont des auxiliaires de l'État et que leur morale au moins ne saurait lui être tout à fait indifférente, en ce qu'elle fortifie ou attaque la stabilité générale de la société? La preuve que l'État ne se désintéresse pas absolument de ce que prêchent les Églises, c'est que, s'il n'y a plus, en France, de religion d'État, il n'y a que certains Cultes reconnus par l'État : le Culte catholique, les divers Cultes protestants, le Culte israélite et, pour l'Algérie, le Culte musulman. Les Cultes reconnus recrutent leurs ministres librement et comme ils l'entendent; toutefois, l'État pourvoit ou participe à l'entretien de ces ministres. Il subventionne les séminaires catholiques et les facultés protestantes de théologie. Il a, depuis 1802, avec le Souverain Pontife un concordat qui établit entre l'Église catholique et lui des relations régulières et crée une situation de droit.

Pas de religion d'État, mais des cultes reconnus.

Les matières mixtes.

L'État et l'Église se rencontrent pour l'administration du temporel, dans les matières mixtes, et bien qu'en principe les Églises soient indépendantes et que l'État soit neutre confessionnellement, en réalité, les domaines se touchent et les Églises forment une enclave dans l'État.

3° Voies de communication. — Associations, finances.

Nouveaux groupements et circulation nouvelle dans l'État.

De même — ou d'autre part — il ne serait pas exact de dire que les chemins de fer et, en général, les voies de communication sont des organes et constituent un outillage politique de l'État. Ils sont au premier chef des organes économiques; ils constituent par-dessus tout l'outillage industriel de la société. Mais pourtant il est hors de doute que la vie politique des nations n'est pas, avec les chemins de fer et les voies de communication rapides et peu coûteuses, ce qu'elle était avant eux ou ce qu'elle serait sans eux. Leur introduction a tué certains centres d'activité, en a fait naître d'autres, a opéré de nouveaux groupements, une distribution nouvelle et créé comme une nouvelle circulation dans ce grand corps qui est l'État.

Les associations privées, de toute nature, ne sont pas non plus, à la lettre, des organes de l'État et pourtant il est hors de doute aussi qu'elles agissent ou réagissent sur la vie de l'État, et qu'il ne peut se comporter, lorsqu'une fois elles existent, comme s'il n'y avait rien entre l'individu et lui.

Ce que sont les finances dans l'organisme politique.

De même encore pour les finances (et c'est par elles que se terminera cette description ou cette énumération.) On n'oserait dire qu'elles sont un organe de l'État, puisqu'elles ne sont ni par ni pour elles-mêmes et qu'elles n'ont pas de fonction propre. Mais elles sont au corps politique ce que le sang est au corps humain : nul organe ne vit sans lui et nul organe ne vivrait sans elles. Incessamment, fidèlement, — des extrémités au cœur, par les contributions directes ou indirectes, par les douanes, par toutes les sources et toutes les prises, — et du cœur aux extrémités par toutes les artères, par les mille canaux des services publics, elles recueillent, elles portent et elles répandent la vie. Elles ne sont pas un organe distinct, mais elles baignent et alimentent tous les organes. Les négliger dans l'anatomie de l'État, ce serait étudier la vie sur un cadavre.

CHAPITRE VII

Le gouvernement actuel. — Les textes et le fait. – Nature et étendue de la mission de l'Etat. — Rapport des organes aux fonctions.

Les lois et la pratique.

Maintenant, une question se pose : Les organes que l'on vient d'énumérer et de décrire sommairement sont-ils bien en rapport avec les fonctions qu'ils doivent remplir ? Mais cette question elle-même soulève une question préalable : Tous ces organes jouent-ils régulièrement ? Chacun d'eux s'acquitte-t-il bien de tout son office et ne se mêle-t-il en rien d'aucun autre ? Le gouvernement actuel de la France est-il dans la pratique ce qu'il est dans les lois, est-il dans le fait ce qu'il est dans les textes ?

L'organisme gouvernemental dans le milieu et en action.

Après avoir considéré l'organisme gouvernemental en soi et au repos, il faut le considérer dans le milieu et en action. Pour l'analyser, on l'a isolé. On a examiné les muscles et les nerfs un par un, sur une table de dissection et presque sous une cloche pneumatique. Mais l'État n'est pas fait pour être analysé, il est fait pour agir et vivre.

Non seulement, comme on l'a déjà dit, il ne se meut pas dans le vide, mais encore il ne se meut pas en l'air : il repose sur le sol, il a les pieds à terre.

Bases de l'État dans la nature, la race, etc.

Puisqu'il est la personne morale perpétuelle de la nation, par cela seul que l'État est une personne, en quelque manière, il a forme et figure. Il a, pour employer l'expression consacrée, des bases soit « dans la nature externe » : climat et pays, soit « dans la nature de l'homme ou du peuple (1) » : race et population, soit dans ce qu'on pourrait appeler l'ambiant artificiel, l'atmosphère politique : histoire, traditions, institutions, usages, cultes, etc... Voilà le milieu dans lequel vit et agit l'Etat et duquel il est impossible de l'abstraire, en réalité. Hors de ce milieu, l'Etat aurait beau rester le même quant à ses organes, il agirait sans doute et vivrait tout différemment. Rien ne serait changé, par exemple, dans le texte de la Constitution de 1875, si nos lois ne reconnaissaient pas la liberté de la presse et la liberté de réunion, mais, dans le fait, quel bouleversement! Quoique l'organisme de l'Etat restât le même, comme il serait affecté par cette perturbation de l'atmosphère politique! Et ce n'est qu'un exemple au hasard, qui prouve, comme bien d'autres le prouveraient, qu'il ne faut pas se contenter de considérer l'Etat en soi, et la Constitution dans sa lettre, sous peine de se tromper très gravement. Il y a autre chose. Il ne suffit pas de regarder, si attentivement que ce soit, les organes de l'Etat et chacun de ces organes, quand ils sont au repos ; c'est dans l'action qu'on doit tâcher de les saisir, car c'est dans

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'État.*

l'action seulement qu'on peut voir s'ils entreprennent les uns sur les autres, s'ils se gênent les uns les autres, et si l'un d'eux est pris d'une activité folle, tandis que d'autres sont inertes et comme ankylosés.

Désaccord entre les textes et les faits. L'exécutif et le législatif.

Ici vraiment éclate le désaccord entre les lois et la pratique, entre les textes et le fait. Donnons-en un exemple encore. Le texte de la Constitution nous montre l'exécutif et le législatif séparés, ne se touchant qu'en un ou deux points : par l'initiative, qui leur appartient également, de proposer les lois, par la promulgation, que fait l'exécutif, des lois discutées et votées dans les Chambres, par le contrôle, qu'exerce le législatif, sur les actes de l'exécutif, contrôle que rendent efficace la responsabilité des ministres devant le Parlement et les sanctions qu'elle entraîne. D'après la Constitution, l'exécutif a ses attributions, qui sont plus ou moins étendues, mais qui sont nettement définies; le législatif a les siennes. Le Président de la République fait ceci, les ministres ceci, les Chambres ceci. L'exécutif et le législatif ont tous deux quelque chose à faire, mais ce n'est pas la même chose. Le texte de la Constitution demeure dans la vérité des principes; il traduit en articles de loi cette maxime : l'exécutif gouverne et administre, le législatif délibère. Il distingue formellement deux ordres

Deux fonctions et deux séries d'organes.

de fonctions et deux organes ou deux séries d'organes, l'exécutif, d'une part, et de l'autre, le législatif. Que ces deux séries d'organes doivent coopérer, ce n'est pas douteux, mais à des tâches prévues et dans des conditions fixées; cette coopération est le prix de la

paix civile et le gage du progrès social. Toutefois, la coopération n'est bienfaisante que si elle respecte et maintient la division du travail, si elle est réellement une coopération et non la confusion des fins et des moyens. Or, qu'est-ce donc qui se passe dans la pratique quotidienne, dans le courant de la politique? Est-ce que l'exécutif fait tout ce qu'il pourrait faire ? et le législatif ne fait-il que ce qu'il devrait? Est-ce qu'une série d'organes n'entreprend pas sur l'autre et, dans la même série, est-ce que tel organe, nommons-le, la Chambre des députés, n'a jamais été pris d'une activité dangereuse, pendant que d'autres, ne les nommons pas, ou s'amollisssaient ou s'ankylosaient? Ceux-là, en effet, nous la baillent belle, qui ne manquent pas une occasion de crier à la puissance exagérée, à la toute-puissance de l'exécutif. S'il faut les supposer de bonne foi, c'est, alors, qu'ils n'ont regardé que les textes et qu'ils ont négligé les faits. Et encore, dans les textes, l'exécutif est-il si favorisé qu'ils veulent bien le dire? En tous cas, dans le train de chaque jour, le législatif a pris largement sa revanche, et il n'y a qu'à promener les yeux autour de soi pour n'avoir plus envie de parler d'on ne sait quelle monarchie occulte, hypocrite et comme honteuse, que la Constitution aurait introduite dans la République.

Confusion et empiètements dans la pratique.

Mais, dira-t-on, c'est un de ces correctifs nécessaires que les mœurs apportent aux lois, et les faits amendent les textes. Les amender à ce point serait les corrompre, les supprimer, et trop est trop : l'excès en

La règle de l'activité politique.

tout est un défaut. La règle pour juger du bien et du mal, le criterium est ici que nul organe ne soit empêché de remplir sa fonction, de la remplir toute et le mieux possible, parce que si l'un des organes, quel qu'il soit, est entravé ou faussé, ne joue point ou joue à côté, si une seule des fonctions n'est pas remplie ou l'est trop imparfaitement, c'est la mission même de l'Etat qui n'est pas remplie.

Mission ou missions de l'État.

Peu nous importe d'ailleurs ce que peut être, en théorie, la mission de l'Etat. Que les savants allemands emploient des volumes à chercher si cette mission est de procurer le bien public (1), ou simplement de protéger les droits des particuliers (2) ou enfin de faire triompher et d'élever la moralité générale (3); qu'ils épiloguent doctement avant de décider si l'Etat est en lui-même « un but » ou s'il n'est qu'un « moyen », nous estimons tout à fait inutile de nous embarrasser dans ces subtilités. Nous voudrions nous tenir aussi loin de cette forme spéciale du socialisme, issue de la philosophie de Hegel, ou modelée sur le régime prussien, qui fait de l'Etat une providence, un Dieu visible auquel elle rapporte tout et duquel tout bien découlerait, que de la vieille doctrine économique, proche parente du nihilisme ou de l'anarchisme et qui serait le nihilisme ou l'anarchisme même, si l'unique fonction dont elle

(1) *Wohlfahrtszweck.*

(2) *Rechtszweck.*

(3) *Sittlichkeitszweck.* — Voy. Holtzendorff *Principes de politique,* trad. française de M. Ernest Lehr, p. 116.

consent à revêtir l'État n'était précisément celle de juge ou de gendarme. Au reste, les économistes, à de rares exceptions près, ont compris que l'on ne saurait enfermer l'État dans ce prétoire ou cette caserne, et ils lui accordent, aujourd'hui, des qualités et des capacités qu'ils lui refusaient obstinément naguère. La sagesse serait peut-être de parodier un mot célèbre et de dire, avec plus de raison qu'on ne l'a dit de la question sociale : Il n'y a point de mission de l'État, il y a des missions ou des fonctions de l'État.

Soin du bien public, protection du droit, souci de la culture publique, mission de puissance, mission de justice ou mission de moralité, comme c'est vague ! Si l'on veut se rendre compte du rapport dans lequel les organes sont avec les fonctions, il faut examiner ces fonctions une à une, ainsi qu'on a étudié les organes et ne pas se borner à des énonciations qui signifient trop ou ne signifient rien. Dès les premières pages de ce livre, on a dit que l'État moderne avait des fonctions *variées*, mais *précises* ; qu'il en avait en matière de commerce, d'agriculture, de travaux publics, de finances, de banque, de colonies, de droit, de justice, d'éducation nationale, d'hygiène publique et que de la part de l'État en ces diverses matières était fait le domaine de la politique. Mais, pour ne pas sortir du centre de ce domaine, de la politique pure, prenons une fonction incontestée de l'État, la législation. Quel est l'organe de la législation ? C'est le Parlement ou, du moins, les deux Chambres ; Sénat et Chambre des députés, en sont

Fonctions législatives des Chambres.

l'organe principal. Elles ont l'initiative des lois, concurremment avec le Président de la République qui ne l'a que sous le contreseing des ministres et, cette initiative, chaque membre de chaque Chambre la possède. Elles examinent dans les bureaux et font examiner par des commissions les propositions qui leur sont soumises, elles les discutent en séance et, jusqu'à la dernière minute, chaque membre de chaque Chambre peut présenter un amendement sur chaque article. Fatalement, qu'en résulte-t-il ? C'est que tout député ou sénateur, ayant l'initiative des lois, est, pour peu qu'une idée lui naisse ou qu'on la lui suggère, enclin à en user. L'opinion publique, la crainte de ses électeurs, l'y porte encore et l'encourage. « On s'imagine volontiers le Parlement comme une machine à légiférer sans interruption, comme une sorte de chaudière à feu continu d'où doivent sortir l'une après l'autre, inépuisablement, des lois et toujours des lois (1). » Quand, par hasard, le bilan d'une session n'est pas aussi chargé qu'à l'habitude, on hausse les épaules et l'on se plaint ou l'on s'indigne : « A quoi passent-ils donc leur temps ? Ils n'ont rien fait ! » Ni députés ni sénateurs ne veulent s'exposer à ce reproche humiliant, de ne rien faire ; aussi fabriquent-ils des lois de toute taille et de tout métal, de tout poids et de tout acabit. Sait-on combien il y a eu de lois, décrets et ordonnances promulgués ou rendus depuis 1789 ? Un juris-

(1) Voy. *Sophismes politiques*, p. 218.

consulte patient s'est livré à ce curieux calcul :

« Du 11 avril 1789, date du décret proclamant Louis XVI restaurateur de la liberté française, au 21 mai 1793, jour de la création du Tribunal révolutionnaire, il a été promulgué mille deux cent dix-neuf actes de gouvernement. De cette date à la fin de la première République, le total des lois et décrets est de huit mille six cent quinze.

Abondance de la législation.

« Le premier Empire a publié dix mille cinq cent soixante-douze lois, sénatus-consultes et décrets. Louis XVIII a promulgué dix-huit mille six cent quarante-huit lois et ordonnances. Sous Charles X, les lois et ordonnances ont été au nombre de quinze mille huit cent dix. La seconde République (1) a confectionné douze mille trois cent quatre-vingt-six lois ou décrets. Le second Empire a donné quarante-cinq mille cinq cent quatre-vingt-neuf lois et décrets. Enfin, la troisième République, du 4 septembre 1870 au 31 décembre 1892, entre en ligne pour cinquante-huit mille huit cent cinquante-quatre lois ou décrets ».

N'est-ce pas que ces chiffres sont fantastiques et qu'on est tenté de croire à une plaisanterie? Malheureusement, il n'est rien de plus sérieux (2). Et, de la

(1) Remarquez que, s'il n'y a pas là une erreur dans le document auquel j'emprunte ces chiffres, il n'est rien dit du règne de Louis-Philippe, où certainement l'activité législative a été très grande. Mais peut-être faut-il lire : sous la Restauration 18,648 lois, décrets et ordonnances ; sous Louis-Philippe, 15,810?

(2) Nous ne prenons pas ce total à notre charge, mais admettons qu'il y ait erreur. Le fond du raisonnement n'en

sorte, toute une broussaille s'est formée et nouée autour de nos codes; il a poussé dessus une végétation parasite qui les couvre, les étouffe et à travers laquelle nul ne peut pénétrer. Car il faut retourner l'axiome : Nul n'est censé ignorer la loi. A présent, c'est tout l'opposé : Nul n'est capable de connaître ou de reconnaître la loi. Si ces dizaines de milliers de lois ne faisaient que se reprendre, se compléter, se mettre au point! Mais elles se contredisent et s'abrogent, ou se contredisent sans s'abroger. Et même, par la manière dont est faite la loi, à coups d'amendements et de discours, il n'est pas sans exemple que deux articles de la même loi se contredisent et qu'un paragraphe, glissé insidieusement ou inconsidérément dans le texte, l'annule, la rende inapplicable.

Incohérence de la législation.

De l'extrême abondance de la législation depuis un siècle découle, par une conséquence inévitable, son extrême incohérence. Mais si, poursuivant l'analyse, nous cherchons le rapport dans lequel l'organe est avec la fonction, une chose doit nous frapper, et c'est l'incompétence législative des Chambres, laquelle résulte de leur composition même. « La préparation nécessaire au rôle ardu de législateur, nos

est pas infirmé. Herbert Spencer a fait le même calcul pour l'Angleterre. Mais il ne parle que *des lois*. Depuis le statut de Merton sous le règne de Henri III (Henri III d'Angleterre a régné de 1216 à 1272) jusqu'à la fin de 1872, il *a été voté* 18,110 mesures législatives. Les quatre cinquièmes de ces mesures ont été depuis lors abrogées entièrement ou en partie. Rien que pendant les trois années 1870, 1871, 1872, 3,252 *lois* ont été abrogées, dont 2,759 complètement.

députés ne l'ont pas, pour la plupart. Pour la plupart, ils ne connaissent ni les lois actuelles, ni celles d'hier, ni l'histoire de ces lois, ni les éléments mêmes de tout ce qu'il faudrait qu'ils connûssent. Ils vont devant eux où on les mène et sont contraints de procéder empiriquement : c'est de la législation à tâtons (1). » — Voilà quant à la fonction essentielle des Chambres, qui est de faire la loi. Mais, elles ne sont pas seulement législatives, elles sont aussi représentatives. A cet égard encore on peut conclure que l'organe est médiocrement en rapport avec la fonction : il s'en faut que le Parlement soit l'image fidèle du pays. Certaines professions y occupent une place démesurée, celles parmi lesquelles se recrute le plus facilement le politicien de carrière. La Chambre élue l'année dernière compte, sur cinq cent quatre-vingts membres, cent vingt avocats, cinquante-deux médecins, trente-six publicistes. On n'y voit, par contre, que vingt et un commerçants, vingt et un agriculteurs, dix ouvriers et artisans, etc... Ainsi, les Chambres, qui ne sont pas des Chambres législatives techniques, n'ont même pas le mérite d'être au moins des Chambres représentatives, représentant vraiment la nation (2). Elles sont un assemblage

Fonctions représentatives des Chambres.

(1) Voy. *Sophismes politiques*, p. 232.

(2) Non seulement elles ne représentent pas le pays réel, le pays vivant, mais elles ne représentent même pas ses opinions politiques, nulle part, pas plus à l'étranger qu'en France, ainsi qu'il résulte de ce fait, entre beaucoup d'autres : aux dernières élections pour le Reichstag allemand, qui se faisaient sur la loi militaire, les partisans de la loi ont recueilli

factice, qui ressemble assez peu à la France vivante. En somme, organes très défectueux pour des fonctions très délicates. Mais ces mêmes Chambres, qui remplissent mal leurs fonctions propres, usurpent, d'autre part, des fonctions qui ne leur appartiennent pas, envahissent la sphère de l'exécutif et de l'administratif, et substituent, à force d'abus tolérés, au régime parlementaire, où le Parlement est quelque chose, le gouvernement parlementaire, où il entend et prétend être tout. En face du gouvernement et dans le gouvernement même, elles se dressent comme un contre-gouvernement ; c'est-à-dire qu'il y a un double gouvernement; c'est-à-dire qu'il ne paraît plus y avoir un gouvernement. N'ont-elles pas mille moyens de s'immiscer dans l'exécutif et, pour ne parler que des ministres, comptant les jours du cabinet et pouvant le tuer par un vote, ne doit-il pas arriver que tôt ou tard elles l'aient ou croient l'avoir à leur discrétion? Dès lors, elles pèsent sur tous ses actes et non seulement sur sa politique générale, mais sur les moindres détails de toutes les parties de l'administration. Lentement, inconsciemment, elles provoquent et travaillent à produire cet « état d'anarchie dormante » que signalait M. Fitzjames Stephen et qui est le mal du régime ou du gouvernement parlementaire, dans les pays où l'exécutif ne s'appuie plus sur la tradition et l'hérédité. Un organe qui

Usurpations sur l'administratif.

Rupture du rapport exact entre les fonctions et les organes. Un état « d'anarchie dormante. »

3,225,641 voix, contre 4,323,362 données aux adversaires du projet; c'est donc une majorité de 1,100,000 voix contre la loi militaire, qui n'en a pas moins été votée.

joue trop, trop souvent, trop longtemps et qui joue à côté, qui remplit mal ses fonctions et néanmoins ne s'en trouve jamais assez à remplir ; un autre organe, resserré, comprimé, circonvenu, emmaillotté, et qui n'a plus la liberté de son jeu, tels se présentent dans la pratique, dans les faits, le législatif et l'exécutif, en France. Nous en resterons là et ne pousserons pas plus loin une démonstration, qu'il nous a suffi de faire pour les maîtres-organes du gouvernement central, dans l'exécutif et le législatif, mais qui s'appliquerait à tant de fonctions et d'organes secondaires. Il nous a suffi d'indiquer que, dans la pratique, dans les faits, la juste relation entre plusieurs des fonctions et des organes de l'État est détruite, ainsi que la juste relation de ces organes entre eux et de ces fonctions entre elles, et que c'est la cause profonde d'un malaise politique auquel on se leurre à n'attribuer que des causes superficielles.

CONCLUSION.

Les Institutions et la Vie. — L'ordre social et le régime politique. — Le gouvernement de demain.

Une seule réforme nécessaire.

Il n'est bruit en ce moment, dans les Chambres, dans la presse, dans l'opinion publique, que de revision et de réformes. On se tourne et se retourne avec fièvre et l'on ne sait pas clairement de quoi ou pourquoi l'on souffre, mais on sait que l'on souffre et l'on voudrait changer. A la vérité, il n'y a qu'une seule réforme à faire; ou plutôt toutes les réformes doivent être faites dans ce même esprit : il faut restaurer, rétablir entre les fonctions et les organes le juste rapport qui, en fait, est rompu. Il faut mettre ou remettre les institutions en un juste rapport avec la vie nationale. Et, par *la vie*, on n'entend pas l'exubérance morbide du mouvement, mais le mouvement pondéré et réglé. Point d'organes qui s'agitent trop; point d'organes qui n'agissent pas. Que chaque agent vive de toute sa vie et s'acquitte de toute sa fonction, que chacun ne vive que de sa vie et ne se mêle que de sa fonction. Pour modèle, la *vie*, mais la vie la plus libre, la plus large, la plus pleine, de tout ce qui vit : « Tout le monde vit physiquement dans la nation : tout le monde a le droit d'y

La vie normale de l'État.

vivre politiquement, pourvu qu'il en ait les moyens et dans la mesure de ces moyens, en obéissant à la loi. » A toutes les vies juxtaposées et superposées dans la vie nationale, c'est la loi qui « assigne une place, les localise, les distingue en les unissant, les contient et les maintient, en prévient l'excès et le réprime : elle leur est un cadre et un frein (1). » La politique, étant, comme science, « la science de la vie des sociétés » et, comme art, « l'art de conduire la vie sociale pour le plus grand bien de la société et de ses membres, l'art de porter à la plus haute puissance et de garder en équilibre la vie de l'individu et celle de l'ensemble » (2), tout le secret de la politique est, comme science, de n'oublier aucune des vies dont est faite la vie nationale; comme art, de n'en laisser sacrifier aucune et de tenir constamment la loi dans un rapport exact avec la vie.

La loi et la vie nationale.

Puisqu'il est reconnu que l'État a quelques-unes de ses bases « dans la nature externe », le climat et le sol; quelques autres « dans la nature de l'homme ou du peuple » race, population; d'autres enfin dans le passé et dans le présent intellectuel, moral et religieux, toutes les sciences de la vie, géographie, statistique, histoire, biologie et sociologie, sont des auxiliaires de la politique. La vie sociale s'étant prodigieusement compliquée, le gouvernement des hommes exige, de notre temps, des connaissances beaucoup plus vastes qu'il n'en avait jamais demandé. Avant

La politique et les sciences de la vie.

(1) Voy. liv. Ier, ch III.
(2) Voy. *Introduction générale*.

d'essayer de gouverner, si l'on ne veut pas se conduire et conduire l'État en aveugle, il faut commencer par apprendre et tâcher de savoir à fond ce qu'est la matière gouvernable. Quand on l'aura appris, il faudra comparer la matière du gouvernement aux outils du gouvernement, ou bien toute cette vie, ces fonctions, à ces organes et prendre garde à ne pas continuer d'appliquer à une société très complexe, que les siècles ont transformée et que chaque jour modifie, un appareil très simple qui ne s'y adapte plus. De ce point de vue, la politique, loin qu'elle ne soit qu'un métier, est devenue plus qu'un art et même plus qu'une science : elle est ou devrait être une philosophie. — On ne va pas jusqu'à soutenir que la République devrait être gouvernée par des philosophes; mais elle gagnerait assurément à ce qu'il entrât un peu de philosophie dans l'idée que les citoyens ont du gouvernement et dans la direction que les hommes d'État lui donnent.

La crise du parlementarisme.

Ne nous lassons pas de procéder par des exemples. De nombreux indices permettent d'affirmer qu'il y a partout, à l'heure présente, une grande désaffection pour le régime et les institutions parlementaires. On s'en préoccupe en plusieurs pays et déjà l'on a pu écrire que le parlementarisme touchait à une crise qui pourrait amener sa fin. Mais, de ce phénomène aussi, on ne semble avoir aperçu que les causes superficielles, le mauvais choix des députés, les mauvaises méthodes, la mauvaise besogne et la mauvaise tenue des Chambres; on n'a pas vu la cause profonde. Un

philosophe, observant de haut, quoique minutieusement, ne manquerait pas de noter le désaccord qui, partout, à l'heure présente, existe entre l'ordre social et le régime politique (1). Et la pensée lui viendrait immédiatement que peut-être le régime parlementaire est dans l'ordre politique ce que la bourgeoisie est — ou était — dans l'ordre social; que ces deux formes étaient correspondantes et, pour ainsi dire, adéquates; que l'une d'elles disparaissant, ou tombant de son rang, ou perdant de son importance, ou n'ayant plus la même intensité de vie, l'autre subirait le contre-coup et déclinerait. Il serait puéril de nier que, par sa faute ou sous la poussée du dehors, soit qu'elle se soit abandonnée ou relâchée, soit que les attaques de l'ennemi y aient fait brèche, peut-être pour les deux motifs à la fois et parce qu'elle-même, en se renouvelant sans cesse, s'est démocratisée, la bourgeoisie ne soit plus dans l'ordre social ce qu'elle était il y a cinquante ans. Mais, tant que dure le régime parlementaire, organisé comme il l'était à cette date, elle reste, dans l'ordre politique, ce qu'elle fut aux environs de 1830. Le malaise ou le mal vient de là, de ce désaccord, de ce défaut d'une juste relation entre l'ordre social et le régime politique. C'est un enfantillage, d'accuser la Constitution et de proposer comme spécifique, comme panacée, de la reviser dans le sens où l'on veut le

La bourgeoisie et le prolétariat.

L'ordre social et le régime politique.

(1) Voy. plus haut, livre Ier, chapitre III, ce qu'on a dit de la féodalité qui fut longtemps dans l'ordre social avant d'être dans le régime politique.

Mauvais dosage dans les institutions.

faire. Le mal ne vient pas de ce qu'elle contient — si elle en contient — quelques éléments monarchiques. Lorsqu'elle a été faite, en 1875, il y avait dans le pays des éléments monarchiques vivants; il fallait bien qu'il y en eût dans la Constitution : elle n'a vécu que parce qu'elle en contenait. Contiendrait-elle des éléments aristocratiques que, le pays en contenant encore, ce ne serait pas davantage un vice suffisant pour la faire condamner. De même, le mal ne vient pas de ce qu'elle contient, en plus grand nombre, des éléments bourgeois, mais de ce qu'elle ne renferme pas, en assez grand nombre, des éléments démocratiques. Le rapport, qui était exact en 1830, l'est moins ou ne l'est plus aujourd'hui; le dosage des divers éléments est mal fait : il n'y a plus la juste relation entre les institutions et la vie.

Encore un coup, de ce désaccord, de cette rupture d'équilibre, tout le mal. Comment le désaccord se réglera-t-il? comment l'État et la société, l'ordre social et le régime politique retrouveront-ils leur équilibre? En mesurant les forces et les énergies, on se risquerait presque à le prédire. Dans un livre de science pure, quels que puissent être les intérêts ou les sentiments personnels, on n'a ni à s'affliger ni à se réjouir; le philosophe ne s'émeut pas et ne prend point parti : il constate.

L'évolution de la vie et l'évolution de la loi.

Ce que l'on peut et l'on doit tenter, ce n'est pas d'arrêter l'évolution de la vie; c'est, premièrement, d'empêcher que cette évolution progressive et paisible ne soit changée en révolution

trop précipitée et sanglante ; c'est ensuite de conserver, dans la société et dans l'État de demain, ce qui demain vivra encore de la société et de l'État actuels.

Tenter cette préservation et cette conservation est éminemment une œuvre politique ; c'est éminemment l'œuvre de la loi, qui ne doit pas être immobile, qui doit être en évolution, comme la vie (1), qui doit contenir tout le présent et le plus possible de passé, mais surtout le plus possible d'avenir. Seulement, pour empêcher les heurts et les sursauts trop brusques dans l'évolution de la vie nationale, il faut d'abord qu'il n'y ait pas de heurts et de sursauts dans la confection de la loi. Et nous abordons le problème par son côté positif et pratique.

Accroissement, dans l'ordre social, des éléments démocratiques.

Qui fera la loi et, si le régime politique n'est plus en rapport avec l'ordre social, par quel régime sera-t-il remplacé ? Le fondement en est que, les éléments démocratiques étant devenus plus importants, plus vivants dans l'ordre social, ils doivent prendre plus d'importance, et développer plus de vie dans le régime politique. Comme aimait à le dire Bluntschli : *L'État moderne sera construit par en bas.*

Accroissement proportionnel des mêmes éléments, dans le régime politique.

Mais le parlementarisme, tel que nous le connaissons et que nous le pratiquons, ne saurait être la forme politique correspondante à l'ordre social nouveau.

(1) « Il faut introduire dans la loi ce qui passe pour un progrès aux yeux des générations successives, et ce procédé est, en soi, d'une durée indéfinie. » Sir Henry Maine. *Études sur l'histoire des Institutions primitives*, p. 424. Voy. plus haut livre Ier, chapitre II.

Parlementarisme bourgeois; parlementarisme ouvrier.

Il supposait, il exigeait une bourgeoisie forte, active, hardie, et des masses muettes. Il supposait une classe de gouvernement très instruite, très morale, très désintéressée. S'il est resté, dans sa plus belle époque, si fort au-dessous de sa tâche, que serait-ce, lorsque les majorités y seraient moins instruites, moins morales, moins capables encore de résister à leurs passions? Si le parlementarisme bourgeois nous a dotés d'une législation si médiocre, si impulsive, si incohérente, que serait-ce, avec le parlementarisme ouvrier?

Conditions du « gouvernement de discussion. »

Quelque partisan que l'on soit des gouvernements de discussion, n'est-on pas obligé d'avouer que « la discussion, pour être suivie de succès, a besoin de la tolérance »? Bagehot ne se faisait point faute de nous en prévenir : « Elle échoue partout où, comme dans une assemblée politique française, quiconque entend une chose qui lui déplaît essaye de la faire tomber sous les huées (1) ». Il allait même jusqu'à reprendre à notre intention ou à l'intention de nos Chambres, la fameuse boutade de Carlyle sur « la grande pétaudière nationale ». Mais alors, que n'y aurait-il pas à dire d'un régime parlementaire où les éléments ouvriers occuperaient toute leur place? A coup sûr, cette tolérance pour les opinions antipathiques, qui est une affaire d'éducation, n'y régnerait pas en maîtresse et l'urbanité des manières qui, elle aussi, est une tolérance, n'y serait certes pas souveraine. Le Parlement

(1) *Lois scientifiques du développement des nations*, 180.

prendrait du premier coup l'aspect et le ton d'une réunion publique. Or, que serait, on le demande, une législation ainsi faite, en pleine bagarre, par des nouveaux venus que l'on doit supposer honnêtes et remplis de bonne volonté, mais qui ne savent rien ni des lois, ni de tout ce qui entre dans la confection des lois et qui, suivant une pente naturelle, méprisent et repoussent non seulement tout ce qui choque un peu, mais tout ce qui ne flatte pas leur chimère? Si donc, d'une part, la justice commande de faire aux éléments nouveaux, dans le régime politique, une place mieux en rapport avec celle qu'ils ont dans l'ordre social, d'autre part, la prudence veut qu'on ne laisse pas aux Chambres qui viendront toutes les attributions législatives qu'ont pu avoir les Chambres d'autrefois et dont les dernières ont, souvent déjà, mal ou médiocrement usé. Il faut qu'il y ait plus d'éléments démocratiques dans le régime politique, on le concède et on le souhaite, mais ce règne politique ne saurait être copié servilement ni transporté tel quel du passé dans l'avenir, de l'ordre social d'hier à l'ordre social de demain. Il faudrait enlever aux Chambres l'initiative et la préparation des lois. L'initiative en serait rendue au gouvernement, dont elle est la propriété légitime; la préparation, on la donnerait au Conseil d'État, organe admirable pour une telle fonction (1). Ainsi serait

Les Chambres légiféreront moins.

Le gouvernement et l'initiative des lois.

Le Conseil d'État et la préparation des lois.

(1) On ne manquera pas d'objecter que c'est la Constitution de 1852 et la Constitution de l'an VIII. C'est, il est vrai, ce qu'il y avait de bon dans ces Constitutions. Notre malheur

maintenue la séparation entre l'exécutif et le législatif : la législation continuerait d'avoir son organe distinct. Une fois préparées par le Conseil d'État, les lois seraient soumises aux Chambres, qui en prononceraient l'adoption ou le rejet, mais sans pouvoir les amender, ou bien, si elles les amendaient, les lois devraient revenir devant le Conseil d'État, pour s'assurer que les remaniements successifs n'ont pas introduit dans un coin de leur texte une contradiction avec ce texte même ou avec d'autres lois. Si l'initiative du gouvernement était trop paresseuse, au gré des Chambres, elles pourraient, par des motions expresses, l'inviter à déposer un projet de loi sur telle matière. Elles discuteraient et voteraient le budget, comme elles le votent, et garderaient le droit d'interpellation, mais plus sévèrement réglementé. Par là, on diminuerait l'abondance, on éviterait l'incohérence de la législation, on s'épargnerait le danger et le ridicule d'une loi faite par des incompétences. Les Chambres seraient ramenées à leur droit historique, à leur rôle primitif, à leur fonction naturelle de consentir l'impôt et de consentir la loi, de surveiller l'emploi de l'impôt et d'empêcher qu'aucune loi soit appliquée qui n'ait été examinée et adoptée par elles. Leurs attributions seraient réduites, mais leur puissance resterait énorme encore, à cause de l'énormité même du budget des États

Les Chambres et le vote des lois.

Les Chambres, le budget et le droit d'interpellation.

Puissance des Chambres, même après que leurs attributions seraient réduites.

présent est que nous avons tout à la fois et n'avons pas la Constitution de l'an VIII, mais un produit hybride du système napoléonien et du système parlementaire anglais.

modernes. Et quand on en viendrait — on n'osera pas y venir — à supprimer la responsabilité des ministres devant elles, « la situation a été tellement retournée, les gouvernements donnent si peu une direction aux assemblées, ils l'y cherchent, au contraire, si complaisamment, la politique se fait si ouvertement à la tribune en séance publique, l'axe de la politique a été si radicalement déplacé (1), l'État de demain sera si sûrement « construit par en bas », qu'il n'y a pas à redouter que jamais gouvernement traite les Chambres à la légère et que l'exécutif reprenne une prépondérance menaçante. Ce ne serait pas du tout une expropriation, une dépossession, une décapitation des Chambres, mais bien le retour à leur condition normale. Et, afin que le régime soit plus démocratique encore et plus en harmonie avec l'ordre social, on ne verrait point d'obstacle insurmontable à l'usage modéré du *referendum*, sous cette condition qu'on s'en servît rarement, avec tact et sincérité, uniquement pour de très grandes questions qui pourraient être posées en termes très simples et résolues par une réponse très brève.

Retour du Parlement à ses fonctions naturelles.

Referendum, en des cas exceptionnels

Mais le rétablissement d'une juste proportion entre les éléments démocratiques dans l'ordre social et ces mêmes éléments dans le régime politique ferait, sous l'empire absolu du suffrage universel direct, brutal, enfantin et barbare, courir un

Le suffrage universel organisé.

(1) Voy. la très remarquable *Introduction* de M. Eugène Pierre, secrétaire général de la Présidence de la Chambre des Députés, à son *Traité de droit parlementaire*.

immense péril et à l'ordre social et au régime politique lui-même, qui en serait issu. Il amènerait de toute nécessité le gouvernement exclusif et cupide d'une classe, de la moins instruite, de la moins morale, de la plus nombreuse et de la plus pauvre, conséquemment de la moins désintéressée et de la moins retenue des classes, qui ferait de ce gouvernement la moins intelligente, la plus violente, la plus insupportable des tyrannies. Un seul moyen d'y échapper, et c'est d'organiser le suffrage universel (1), non pas d'ôter à personne son vote, non pas de défaire l'égalité ou de faire une hiérarchie des votes, non pas de tricher sur la part des éléments démocratiques, mais de conserver, à côté des éléments démocratiques, devenus réellement prééminents, les autres éléments qui vivent encore dans la nation. On y réussirait sans doute plus ou moins bien de deux ou trois façons, en adoptant soit le suffrage à deux degrés, soit la représentation proportionnelle (2), soit, ce qui vaudrait le mieux, mais ce qui susciterait d'abord toute sorte de méfiances — une représentation professionnelle, par catégories très ouvertes, imitées de l'ordre social et comme décalquées sur lui. L'élection des deux Chambres par le même mode de

(1) On préconise comme un moyen « l'éducation du suffrage universel » et sans doute il y faut aussi travailler. Mais cette éducation sera longue, malaisée à faire, toujours à refaire, jamais achevée. L'éducation du suffrage, sans son organisation, ne donnerait encore qu'une garantie insuffisante.

(2) Voy. le beau livre de John Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif.*

suffrage, par le suffrage universel direct, que les empiriques proposent pour remède, au lieu de conjurer le danger, le doublerait. Faire nommer les deux Chambres (dans le cas où l'on garderait deux Chambres, l'utilité d'une Chambre haute étant moins évidente, avec un grand conseil d'État chargé de la préparation des lois), tout rapporter à une souveraineté nationale entendue et interprétée de travers, tout céder, tout lâcher à la force stupide du nombre (1), c'est se rejeter dans l'abstrait et s'éloigner de la vie. Mais il n'y a que la vie qui crée la vie, et le suffrage universel, heureusement organisé, s'en rapprocherait autant que faire se peut. Grâce à cette organisation, d'où sortirait vraiment le salut, on acquerrait la certitude que l'évolution pacifique ne se changera pas en révolution à main armée ; on mettrait les institutions en rapport équitable avec la vie et toute la vie, avec la vie qui naît et la vie qui persiste; on ferait du régime politique l'image fidèle de l'ordre social, contenant et reproduisant en raccourci tout ce qui est dans la nation, et, par là même, on reviendrait à un système représentatif où le pays serait représenté autrement que par métaphore. Les Chambres seraient moins législatives mais elles seraient plus représentatives, et ce serait tout bénéfice.

Meilleure représentation par les Chambres.

Peut-on se flatter qu'il sera superflu d'insister

Sinon, démagogie et césarisme.

(1) C'est en effet, une erreur, un sophisme anarchique, de *pulvériser*, d'*atomiser* le suffrage et de le réduire à n'être qu'une addition d'unités mathématiques. Voy. *Sophismes politiques de ce temps*, p. 169, 201 et suiv.

pour que la « bourgeoisie » comprenne quel intérêt capital elle a à provoquer cette organisation du suffrage d'après la vie, tandis qu'il en est temps encore? Quant au prolétariat, au quatrième Etat, au « peuple », son intérêt n'y est pas moindre. En premier lieu, comme il a pris plus de place dans la nation, il prendra plus de place dans la représentation nationale. Et puis, pour nous guider sur les précédents historiques, de même que le triomphe de l'aristocratie s'est terminé par l'établissement de la monarchie absolue et le triomphe de la monarchie absolue par la revanche des résistances parlementaires et bourgeoises, de même une victoire trop complète, une victoire injuste du prolétariat finirait par une réaction tout aussi injuste et nous n'aurions jamais été plus près d'un césarisme plus despotique, car ce serait une démagogie effrénée, et toute démagogie est grosse d'un empereur.

Décentraliser, où l'on peut.

En somme, se rapprocher de la vie, conserver tout ce qui survit, aider tout ce qui naît à s'épanouir. Régler sur l'évolution de la vie l'évolution de la loi, restaurer un juste rapport entre les fonctions et les organes, entre l'ordre social et le régime politique. Comme corollaire, décentraliser, si l'on peut, mais prêter attention à ne décentraliser qu'où on le peut. Toute la vie de la France est là pour dire que le gouvernement y doit être centralisé. Qu'on se rappelle ce qu'a fait la centralisation de l'Etat pour l'unification de la loi et ce qu'a fait, en retour, l'unification de la loi pour

la centralisation de l'Etat (1). Qu'on réfléchisse que la France n'est pas seule au monde et qu'elle a excité bien des jalousies ou des convoitises : militairement, ne décentralisons pas. Mais ailleurs, où on le peut, décentralisons. Il y a, dans la vie de la France, des organes locaux et des fonctions qui ne sont pas centralisées. Ne touchons pas à la vie dont ils vivent : accroissons-la. Il y a des cours d'appel et des académies, entretenons-les. Il y a quelques grandes villes, n'en drainons pas la sève, et ne drainons pas la sève des campagnes vers Paris. Mais la règle, encore et toujours, est qu'il faut suivre et copier la vie, qui ne se décrète pas. C'est le principe sur lequel se fonde solidement, inébranlablement, la politique, science de la vie des sociétés, art de conduire la vie sociale : *Répartir l'action selon la vie.*

Répartir l'action selon la vie.

(1) Voy. plus haut, livre I, chapitre III, et comparez Sir Henry Maine, *Études sur l'Ancien Droit*, pp. 213 et 232.

APPENDICE

I

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE (1)

Loi constitutionnelle *du* 25 *février* 1875, RELATIVE A L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS.

ARTICLE PREMIER. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées, la Chambre des Députés et le Sénat.

La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

ART. 2. — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible.

ART. 3. — Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres.

(1) Tous ces textes sont empruntés à l'excellent recueil publié par M. Eug. Pierre, secrétaire général de la Présidence de la Chambre des Députés, sous ce titre : *Organisation des pouvoirs publics*, recueil des lois constitutionnelles et électorales de la République française. On en a supprimé seulement les dispositions abrogées.

Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres ; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le Président de la République nomme, en Conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en Conseil des ministres.

Art. 5. — Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre, dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales.

Art. 6. — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Art. 7. — En cas de vacance par décès ou pour autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président.

Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision.

Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.

Loi constitutionnelle *du* 24 *février* 1875 RELATIVE A L'ORGANISATION DU SÉNAT (1).

ART. 8. — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, portées à la Chambre des Députés et votées par elle.

ART. 9. — Le Sénat peut être, constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État (2).

Loi constitutionnelle *du* 16 *juillet* 1875 SUR LES RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS.

ARTICLE PREMIER. — Le Sénat et la Chambre des Députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

ART. 2. — Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande

(1) Modifiée par la loi du 9 décembre 1884.

(2) Voyez la loi du 10 avril 1889, sur la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. — Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des Députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. — Toute Assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme cour de justice ; et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. — Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques.

Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. — Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

Art. 7. — Le Président de la République promulgue les lois

dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Art. 8. — Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 9. — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Art. 10. — Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

Art. 11. — Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des présidents, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 12. — Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le

décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 13. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

II

ÉLECTION DU SÉNAT

Loi *du* 9 *décembre* 1884 PORTANT MODIFICATION AUX LOIS ORGANIQUES SUR L'ORGANISATION DU SÉNAT ET LES ÉLECTIONS DES SÉNATEURS.

Article premier. — Le Sénat se compose de trois cents membres élus par les départements et les colonies.

Les membres actuels, sans distinction entre les Sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés.

Art. 2. — Le département de la Seine élit dix Sénateurs.

Le département du Nord élit huit Sénateurs.

Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun cinq Sénateurs.

L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme, élisent chacun quatre Sénateurs.

L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, élisent chacun trois Sénateurs.

Les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, élisent chacun deux Sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises élisent chacun un Sénateur.

Art. 3. — Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les Sénateurs inamovibles.

A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un Sénateur.

Cette élection aura lieu dans le délai de trois mois à partir du tirage au sort; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres Sénateurs appartenant au même département.

Art. 4. — Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat.

Art. 5. — Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus Sénateurs.

Sont exceptés de cette disposition :

1° Les maréchaux de France et les amiraux;

2° Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major et non pourvus de commandement;

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général;

4° Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

Art. 6. — Les Sénateurs sont élus, au scrutin de liste quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés;

2° Des conseillers généraux;

3° Des conseillers d'arrondissement;

4° Des délégués élus parmi les électeurs de la commune par chaque Conseil municipal.

Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué.

Les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués.

Les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués.

Les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués.

Les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués.

Les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués.

Les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués.

Les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués.

Les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués.

Les conseils composés de 36 membres et au-dessus éliront 24 délégués.

Le conseil municipal de Paris élira 30 délégués.

Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le Conseil municipal de Pondichéry élira 5 délégués. Le Conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués.

Le vote a lieu au chef-lieu de chaque département.

Art. 7. — Les membres du Sénat sont élus pour neuf années.

Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes.

Art. 8. — Les articles 2 (paragraphes 1 et 2), 3, 4, 5, 8, 14, 16, 19, 23 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des Sénateurs, sont modifiés ainsi qu'il suit :................

....

Art. 9. — Sont abrogés :

1° Les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat ;

2° Les articles 24 et 25 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des Sénateurs.

Loi organique *du* 2 *août* 1875 SUR LES ÉLECTIONS DES SÉNATEURS.

Article premier. — Un décret du Président de la République, rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des Conseils municipaux. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection de Sénateurs.

Art. 2. — Dans chaque Conseil municipal, l'élection des délégués se fait, sans débat, au scrutin secret et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Il est procédé de même et dans la même forme à l'élection des suppléants.

Les Conseils qui ont 1, 2 ou 3 délégués à élire nomment un suppléant.

Ceux qui élisent 6 ou 9 délégués nomment 2 suppléants.

Ceux qui élisent 12 ou 15 délégués nomment 3 suppléants.

Ceux qui élisent 18 ou 21 délégués nomment 4 suppléants.

Ceux qui élisent 24 delégués nomment 5 suppléants.

Le Conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants.

Les suppléants remplaceront les délégués, en cas de refus ou d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux.

Le choix des Conseils municipaux ne peut porter ni sur un Député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement.

Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y com-

pris les conseillers municipaux, sans distinction entre eux.

Art. 3. — Dans les communes où les fonctions de Conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884, les délégués et suppléants sénatoriaux seront nommés par l'ancien Conseil.

Art. 4. — Si les délégués n'ont pas été présents à l'élection, notification leur en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Ils doivent faire parvenir au préfet, dans les cinq jours, l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par les suppléants, qui sont alors portés sur la liste comme délégués de la commune.

Art. 5. — Le procès-verbal de l'élection des délégués et des suppléants est transmis immédiatement au préfet; il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants, ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du Conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

Art. 6. — Un tableau des résultats de l'élection des délégués et suppléants est dressé dans la huitaine par le préfet; ce tableau est communiqué à tout requérant; il peut être copié et publié.

Tout électeur a, de même, la faculté de prendre, dans les bureaux de la préfecture, communication et copie de la liste, par commune, des conseillers municipaux du département, et, dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste, par commune, des conseillers municipaux de l'arrondissement.

Art. 7. — Tout électeur de la commune peut, dans un délai de trois jours, adresser directement au préfet une protestation contre la régularité de l'élection.

Si le préfet estime que les opérations ont été irrégulières, il a le droit d'en demander l'annulation.

Art. 8. — Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées, sauf recours au Conseil d'État, par le Conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le Conseil privé.

Les délégués dont l'élection est annulée parce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, sont remplacés par les suppléants.

En cas d'annulation de l'élection d'un délégué et de celle

d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un ou de l'autre après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le Conseil municipal au jour fixé par un arrêté du préfet.

Art. 9. — Huit jours au plus tard avant l'élection des Sénateurs, le Préfet et, dans les colonies, le directeur de l'intérieur, dresse la liste des électeurs du département par ordre alphabétique. La liste est communiquée à tout requérant et peut être copiée et publiée. Aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage.

Art. 10. — Les Députés, les membres du Conseil général ou des Conseils d'arrondissement qui auraient été proclamés par les commissions de recensement, mais dont les pouvoirs n'auraient pas été vérifiés, sont inscrits sur la liste des électeurs et peuvent prendre part au vote.

Art. 11. — Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des Députés ; 2° des membres citoyens français du Conseil général ; 3° des délégués élus par les membres citoyens français de chaque Conseil municipal parmi les électeurs citoyens français de la commune.

Art. 12. — Le collège électoral est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé choisit un secrétaire parmi les électeurs.

Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président, et, à son défaut, par le juge le plus ancien.

Art 13. — Le bureau répartit les électeurs par ordre alphabétique en sections de vote comprenant au moins cent électeurs. Il nomme les présidents et scrutateurs de chacune de ces sections. Il statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection, sans pouvoir toutefois s'écarter des décisions rendues en vertu de l'article 8 de la présente loi.

Art. 14. — Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième est ouvert à sept heures et fermé à dix heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le président du collège électoral.

Art. 15. — Nul n'est élu Sénateur à l'un des deux premiers tours de scrutin s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Art. 16. — Les réunions électorales pour la nomination des Sénateurs pourront être tenues depuis le jour de la promulgation du décret de convocation des électeurs jusqu'au jour de vote inclusivement.

La déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 30 juin 1881 sera faite par deux électeurs au moins.

Les formalités et prescriptions de cet article, ainsi que celles de l'article 3, seront observées.

Les membres du Parlement élus ou électeurs dans le département, les électeurs sénatoriaux, délégués et suppléants, et les candidats, ou leur mandataire, peuvent seuls assister à ces réunions.

L'autorité municipale veillera à ce que nulle autre personne ne s'y introduise.

Les délégués et suppléants justifieront de leur qualité par un certificat du maire de la commune ; — les candidats ou mandataires par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration dont il est parlé au paragraphe 2.

Art. 17. — Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront, sur les fonds de l'État, s'ils le requièrent, sur la présentation de leur lettre de convocation visée par le président du collège électoral, une indemnité de déplacement qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret du 18 juin 1811.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode de taxation et de payement de cette indemnité.

Art. 18. — Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs par le tribunal civil du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public.

La même peine peut être appliquée au délégué suppléant, qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui per-

sonnellement délivrés en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales.

Art. 19. — Toute tentative de corruption ou de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 francs à 500 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article.

Art. 20. — Il y a incompatibilité entre les fonctions de Sénateur et celles :

De conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du Préfet de la Seine et du Préfet de police ;

De membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la cour de Paris ;

De trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

Art. 21. — Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel ;

2° Les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance ;

3° Le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures ; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement et les agents voyers en chef et d'arrondissement ;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie ;

6° Les inspecteurs des écoles primaires ;

7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux :

8° Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ;

9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires;

10° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

11° Les directeurs des contributions directes et indirectes de l'enregistrement et des domaines, et des postes;

12° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

ART. 22. — Le Sénateur élu dans plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de la validité de ces élections. A défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voie du sort et en séance publique.

Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et par le même corps électoral.

Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection.

ART. 23. — Il est pourvu aux vacances survenant par suite de décès ou de démission des Sénateurs dans le délai de trois mois ; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

ART. 26. — Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des Députés.

ART. 27. — Sont applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives :

1° Aux cas d'indignité et d'incapacité;

2° Aux délits, poursuites et pénalités ;

3° Aux formalités de l'élection, en tout ce qui ne serait pas contraire aux dispositions de la présente loi.

RÉPARTITION DES DÉPARTEMENTS EN TROIS SÉRIES (1)

Série A.

Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.	Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.
*1 Ain..................	(3)	3 Allier................	(3)
*2 Aisne................	(4)	4 Alpes (Basses-).......	(2)

(1) Les départements marqués d'une astérisque sont ceux qui, en vertu de la loi du 9 décembre 1884 (article 3), sont appelés à voir s'augmenter leur représentation sénatoriale, par suite du décès de Sénateurs inamovibles et entre lesquels un tirage au sort est pratiqué à cet effet.

Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.	Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.
5 Alpes (Hautes.-)	(2)	* 21 Côte-d'Or	(3)
6 Alpes-Maritimes	(2)	* 22 Côtes-du-Nord	(5)
* 7 Ardèche	(3)	* 23 Creuse	(3)
* 8 Ardennes	(3)	* 24 Dordogne	(4)
9 Ariège	(2)	* 25 Doubs	(3)
* 10 Aube	(3)	* 26 Drôme	(3)
* 11 Aude	(3)	* 27 Eure	(3)
* 12 Aveyron	(3)	* 28 Eure-et-Loir	(3)
13 Bouches-du-Rhône	(4)	* 29 Finistère	(5)
14 Calvados	(3)	30 Gard	(3)
15 Cantal	(2)	31 Alger	(1)
* 16 Charente	(3)	32 La Guadeloupe	(1)
* 17 Charente-Inférieure	(4)	33 La Réunion	(1)
* 18 Cher	(3)	—	
* 19 Corrèze	(3)	33	
* 20 Corse	(3)		

Série B.

Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.	Nos d'ordre.	Nombre de Sénateurs.
* 1 Garonne (Haute)	(4)	18 Lozère	(2)
* 2 Gers	(3)	* 19 Maine-et-Loire	(4)
* 3 Gironde	(5)	* 20 Manche	(4)
4 Hérault	(3)	* 21 Marne	(3)
* 5 Ille-et-Vilaine	(5)	* 22 Marne (Haute-)	(3)
* 6 Indre	(3)	* 23 Mayenne	(3)
* 7 Indre-et-Loire	(3)	* 24 Meurthe-et-Moselle	(3)
* 8 Isère	(4)	* 25 Meuse	(3)
* 9 Jura	(3)	* 26 Morbihan	(4)
* 10 Landes	(3)	* 27 Nièvre	(3)
* 11 Loir-et-Cher	(3)	* 28 Nord	(8)
12 Loire	(5)	29 Oise	(3)
* 13 Loire (Haute)	(3)	30 Constantine	(1)
* 14 Loire-Inférieure	(5)	31 La Martinique	(1)
* 15 Loiret	(3)	—	
* 16 Lot	(3)	31	
* 17 Lot-et-Garonne	(3)		

Série C.

Nos d'ordre.		Nombre de Sénateurs.	Nos d'ordre.		Nombre de Sénateurs.
1	Orne	(3)	*17	Seine-et-Oise	(4)
*2	Pas-de-Calais	(5)	*18	Sèvres (Deux-)	(3)
*3	Puy-de-Dôme	(4)	*19	Somme	(4)
4	Pyrénées (Basses-)	(3)	*20	Tarn	(3)
5	Pyrénées (Hautes-)	(2)	21	Tarn-et-Garonne	(2)
6	Pyrénées-Orientales	(2)	*22	Var	(3)
7	Rhin (Haut-) (Belfort)	(1)	23	Vaucluse	(2)
*8	Rhône	(5)	24	Vendée	(3)
*9	Saône (Haute-)	(3)	*25	Vienne	(3)
*10	Saône-et-Loire	(5)	*26	Vienne (Haute-)	(3)
11	Sarthe	(3)	27	Vosges	(3)
*12	Savoie	(3)	*28	Yonne	(3)
*13	Savoie (Haute-)	(3)	29	Oran	(1)
*14	Seine	(1)	30	Indes françaises	(1)
*15	Seine-Inférieure	(5)	—		—
*16	Seine-et-Marne	(3)	30		

Conformément à l'article 2, il est procédé immédiatement au tirage au sort de l'ordre des séries.

Les titres sortent dans l'ordre suivant :

Série B
Série C
Série A

III

ÉLECTION
DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Loi *du* 13 *février* 1889 RÉTABLISSANT LE SCRUTIN UNINOMINAL POUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS.

ARTICLE PREMIER. — Les articles 1, 2 et 3 de la loi du 16 juin 1885 sont abrogés.

Art. 2. — Les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif dans les départements et chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon nomme un Député. Les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants nomment un Député de plus par 100.000 ou fraction de 100.000 habitants. Les arrondissements, dans ce cas, sont divisés en circonscriptions dont le tableau est annexé à la présente loi et ne pourra être modifié que par une loi.

Art. 3. — Il est attribué un Député au territoire de Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies, conformément aux indications du tableau.

(Suit le tableau des circonscriptions électorales pour la Chambre des Députés).

Loi *du* 16 *juin* 1885 AYANT POUR OBJET DE MODIFIER LA LOI ÉLECTORALE (1).

Art. 4. — Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles à la Chambre des Députés.

Art. 5. — Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés :

2° Un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits.

Au deuxième tour la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Art. 6. — Sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la Constitution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des Députés.

Art. 7. — Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre.

(1) Cette loi avait pour objet principal de substituer le scrutin de liste au scrutin d'arrondissement ; les articles 1, 2 et 3 ont été abrogés par la loi du 13 février 1889, qui a rétabli le scrutin d'arrondissement. (*Note de M. Eug. Pierre*).

Loi organique *du* 30 *novembre* 1875 SUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS. (1).

ARTICLE PREMIER. — Les Députés seront nommés par les électeurs inscrits.

1° Sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874;

2° Sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois.

L'inscription sur la liste complémentaire aura lieu conformément aux lois et règlements qui régissent actuellement les listes électorales politiques, par les commissions et suivant les formes établies dans les articles 1, 2, 3 et 4 de la loi du 7 juillet 1874.

Les pourvois en cassation relatifs à la formation et à la revision de l'une et de l'autre liste seront portés directement devant la Chambre civile de la Cour de cassation.

ART. 2. — Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.

ART. 3. — Pendant la durée de la période électorale, les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs pourront être affichés et distribués sans autorisation préalable.

La distribution des bulletins de vote n'est point soumise à la formalité du dépôt au parquet.

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou muni-

(1) Voyez le décret organique du 2 février 1852, pour l'élection des Députés, le décret réglementaire du même jour et la loi du 24 janvier 1889 tendant à rendre à diverses catégories de condamnés leurs droits de vote et d'éligibilité à l'expiration ou à la remise de leur peine.

cipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

Les dispositions de l'article 19 de la loi organique du 2 août 1875, sur les élections des Sénateurs, seront appliquées aux élections des députés.

Art. 4. — Le scrutin ne durera qu'un seul jour. Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins chaque commune peut être divisée, par arrêté du préfet, en autant de sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Le second tour de scrutin continuera d'avoir lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin, conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi du 15 mars 1849.

Art. 5. — Les opérations du vote auront lieu conformément aux dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1852.

Le vote est secret.

Les listes d'émargement de chaque section, signées du président et du secrétaire, demeureront déposées pendant huitaine au secrétariat de la mairie, où elles seront communiquées à tout électeur requérant.

Art. 6. — Tout électeur est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Art. 7. — Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des Députés.

Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension.

La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable.

La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale.

Art. 8. — L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de Député.

En conséquence, tout fonctionnaire élu Député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de Député.

Sont exceptées des dispositions qui précèdent, les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes, premier président de la Cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour de cassation, procureur général près la Cour des comptes, procureur général près la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de Consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, Grand-Rabbin du consistoire central, Grand-Rabbin du consistoire de Paris.

Art. 9. — Sont également exceptés des dispositions de l'article 8 :

1° Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite;

2° Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus.

Art. 10. — Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité.

Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de Député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle.

Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3 (§ 2) et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui seront applicables.

Dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le

fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de Député, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade.

ART. 11. — Tout Député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de Député.

Les Députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection.

ART. 12. — Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendent l'exercice de leur fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel;

2° Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance;

3° Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures: les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents voyers en chef et d'arrondissement;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

6° Les inspecteurs des écoles primaires;

7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

8° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

9° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes;

10° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions.

ART. 13. — Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

ART. 15. — Les Députés sont élus pour quatre ans.

La Chambre se renouvelle intégralement.

ART. 16. — En cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection devra être faite dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance se sera produite.

ART. 17. — Les Députés reçoivent une indemnité.

Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.

ART. 18. — Nul n'est élu, au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés:

2° Un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits.

Au deuxième tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

ART. 20. — Les électeurs résidant en Algérie dans une localité non érigée en commune seront inscrits sur la liste électorale de la commune la plus proche.

Lorsqu'il y aura lieu d'établir des sections électorales, soit pour grouper des communes mixtes dans chacune desquelles le nombre des électeurs serait insuffisant, soit pour réunir les électeurs résidant dans des localités non érigées en communes, les arrêtés pour fixer le siège de ces fonctions seront pris par le gouverneur général, sur le rapport du préfet ou du général commandant la division.

ART. 22. — Toute infraction aux dispositions prohibitives de l'article 3, paragraphe 3, de la présente loi sera punie d'une amende de seize francs à trois cents francs : néanmoins le tribunal de police correctionnelle pourra faire application de l'article 463 du Code pénal.

Les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874 seront appliquées aux listes électorales politiques.

Le décret du 29 janvier 1871 et les lois du 10 avril 1871, du 2 mai 1871 et du 18 février 1873 sont abrogés.

Demeure également abrogé le paragraphe 11 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852, en tant qu'il se réfère à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, sauf aux tribunaux à faire aux condamnés l'application de l'article 42 du Code pénal.

Continueront d'être appliquées les dispositions des lois et décrets en vigueur auxquelles la présente loi ne déroge pas.

Loi *du* 17 *juillet* 1889, RELATIVE AUX CANDIDATURES MULTIPLES.

ARTICLE PREMIER. — Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

Art. 2. — Tout citoyen qui se présente ou est présenté aux élections générales ou partielles doit, par une déclaration signée ou visée par lui, et dûment légalisée, faire connaître dans quelle circonscription il entend être candidat. Cette déclaration est déposée, contre reçu provisoire, à la préfecture du département intéressé, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Il en sera délivré récépissé définitif dans les vingt-quatre heures.

Art. 3. — Toute déclaration faite en violation de l'article premier de la présente loi est nulle et irrecevable.

Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable. Si elles portent la même date, toutes sont nulles.

Art. 4. — Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins, circulaires ou professions de foi dans l'intérêt d'un candidat qui ne s'est pas conformé aux prescriptions de la présente loi.

Art. 5. — Les bulletins au nom d'un citoyen dont la candidature est posée en violation de la présente loi, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Les affiches, placards, professions de foi, bulletins de vote, apposés ou, distribués pour appuyer une candidature dans une circonscription où elle ne peut légalement être produite, seront enlevés ou saisis.

Art. 6. — Seront punis d'une amende de dix mille francs le candidat contrevenant aux dispositions de la présente loi et d'une amende de mille à cinq mille francs toute personne qui agira en violation de l'article 4 de la présente loi.

LISTES ÉLECTORALES

POUR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1)

Loi *du* 7 *juillet* 1874 RELATIVE A L'ELECTORAT MUNICIPAL.

Article premier. — A partir de la promulgation de la présente loi, une liste électorale relative aux élections munici-

(1) L'art.1er de la loi du 30 novembre 1875 rend applicables à l'élection des Députés les listes électorales dressées pour la nomination des Conseils municipaux. (Note de M. Eug. Pierre).

pales sera dressée dans chaque commune par une Commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le Conseil municipal.

Dans les communes qui auront été divisées en sections électorales, la liste sera dressée, dans chaque section, par une Commission composée : 1° du maire ou adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau ; 2° d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ; 3° d'un délégué choisi par le Conseil municipal.

Lorsque la commune est divisée en plusieurs cantons, le sectionnement devra être opéré de telle sorte qu'une section électorale ne puisse comprendre des portions de territoire appartenant à plusieurs cantons.

A Paris et à Lyon, la liste sera dressée, dans chaque quartier ou section, par une Commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier ou la section et d'un électeur désigné par le préfet du département.

Il sera dressé, en outre, d'après les listes spéciales à chaque section ou quartier, une liste générale des électeurs de la commune, par ordre alphabétique.

A Paris et à Lyon, cette liste générale sera dressée par arrondissement.

Art. 2. — Les listes seront déposées au secrétariat de la mairie, communiquées et publiées conformément à l'article 2 du décret réglementaire du 2 février 1852.

Les demandes en inscription ou en radiation devront être formées dans le délai de vingt jours a partir de la publication des listes : elles seront soumises aux Commissions indiquées dans l'article premier, auxquelles seront adjoints deux autres délégués du Conseil municipal.

A Paris et à Lyon, deux électeurs domiciliés dans le quartier ou la section, et nommés, avant tout travail de revision, par la Commission instituée en l'article premier, seront adjoints à cette Commission.

Art. 3. — L'appel des décisions de ces Commission sera porté devant le juge de paix qui statuera conformément aux dispositions du décret organique du 2 février 1852.

Art. 4. — L'électeur qui aura été l'objet d'une radiation d'office de la part des Commissions désignées à l'article 1er,

ou dont l'inscription aura été contestée devant lesdites Commissions, sera averti sans frais par le maire et pourra présenter ses observations.

Notification de la décision des Commissions sera, dans les trois jours, faite aux parties intéressées, par écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale ; elles pourront interjeter appel dans les cinq jours de la notification.

Les listes électorales seront réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.

Tout électeur pourra prendre communication et copie de la liste électorale.

Tout électeur inscrit sur la liste électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit.

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

Art. 6. — Ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale ; ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement de six jours à un an, et d'une amende de cinquante à cinq cents francs.

Les coupables pourront, en outre, être privés pendant deux ans de l'exercice de leurs droits civiques.

L'article 463 du Code pénal est dans tous les cas applicable.

Art. 7. — Les dispositions des lois antérieures ne sont abrogées qu'en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

IV

LE CONSEIL D'ÉTAT

Loi *du* **24** *mai* **1872**, PORTANT RÉORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

TITRE PREMIER

Composition du Conseil d'État.

ARTICLE PREMIER (1). — Un secrétaire général est placé à la tête des bureaux du Conseil ; il a le rang et le titre de maître des requêtes.

Un secrétaire spécial est attaché au contentieux.

ART. 2. — Les ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du Conseil d'État. Chacun d'eux a voix délibérative, en matière non contentieuse, pour les affaires qui dépendent de son ministère. — Le garde des sceaux a voix délibérative toutes les fois qu'il préside, soit l'assemblée générale, soit les sections.

ART. 4. — Le Conseil d'État est présidé par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et, en son absence, par un vice-président. Le vice-président est nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les conseillers en service ordinaire.

En l'absence du Garde des Sceaux et du vice-président, le Conseil d'État est présidé par le plus ancien des présidents de section, en suivant l'ordre du tableau.

ART. 5 — Les conseillers d'État en service extraordinaire sont nommés par le Président de la République ; ils perdent leur titre de conseiller d'État, de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active.

Les maîtres des requêtes, le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux sont nommés par décret du Président de la République ; ils ne peuvent être révoqués que par un décret individuel.

(1) Voyez ci-après la loi du 13 juillet 1879, article 1er.

Pour la nomination des maîtres des requêtes, du secrétaire général ou du secrétaire du contentieux, le vice-président et les présidents de section seront appelés à faire des présentations.

Les décrets portant révocation ne seront rendus qu'après avoir pris l'avis des présidents.

Les auditeurs de deuxième classe sont nommés au concours, dans les formes et aux conditions qui seront déterminées dans un règlement que le Conseil d'État sera chargé de faire.

Les auditeurs de première classe reçoivent un traitement égal à la moitié de celui des maîtres des requêtes; la durée de leurs fonctions n'est pas limitée.

Le tiers au moins des places des maîtres des requêtes sera réservé aux auditeurs de première classe.

Les auditeurs tant de seconde que de première classe ne peuvent être révoqués que par des décrets individuels et après avoir pris l'avis du vice-président du Conseil d'État délibérant avec les présidents de section.

Les employés des bureaux sont nommés par le vice-président du Conseil d'État, sur le proposition du secrétaire général.

Art. 6. — Nul ne peut être nommé conseiller d'État s'il n'est âgé de trente ans accomplis; maître des requêtes, s'il n'est âgé de vingt-sept ans; auditeur de deuxième classe, s'il a moins de vingt et un ans et plus de vingt-cinq ans.

Art. 7. — Les fonctions de conseiller en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique salariée.

Néanmoins, les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre et de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au Conseil d'État. Ils conservent, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attribués à leurs positions, sans pouvoir toutefois cumuler leur traitement avec celui du Conseil d'État.

Les fonctions de conseiller, de maître des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée.

Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, peuvent être nommés conseillers ou maîtres des requêtes honoraires.

Est supprimé le titre d'auditeur et de maître des requêtes en service extraordinaire.

TITRE II

Fonctions du Conseil d'État.

Art. 8. — Le Conseil d'État donne son avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que le Sénat ou la Chambre des députés juge à propos de lui renvoyer; 2° sur les projets de loi préparés par le Gouvernement, et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'État; 3° sur les projets de décrets et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique. Il exerce, en outre, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, toutes les attributions qui étaient conférées à l'ancien Conseil d'État par les lois ou règlements qui n'ont pas été abrogés.

Des conseillers d'État peuvent être chargés par le Gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets de loi qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil.

Art. 9. — Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives.

TITRE III

Formes de procéder.

Art. 10. — Les présidents de section sont nommés par décrets du Président de la République et choisis parmi les conseillers en service ordinaire. Le ministre de la justice a le droit de présider les sections, hormis la section du contentieux. — Les conseillers en service ordinaire sont répartis entre les sections par décrets du Président de la République. Les con-

seillers en service extraordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la justice, suivant les besoins du service. Les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas être attachés à la section du contentieux.

Un règlement d'administration publique statuera sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sur la répartition des affaires entre les sections, sur la nature des affaires qui devront être portées à l'Assemblée générale, sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la présente loi.

Art. 11. — Les conseillers en service extraordinaire ont voix délibérative, soit à l'Assemblée générale, soit à la section, dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires.

Les maîtres des requêtes ont voix délibérative soit à l'assemblée générale, soit à la section, dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres.

Les auditeurs ont voix délibérative à leur section et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs.

Art. 12. — En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 13. — Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le Conseil d'État a été entendu.

Les décrets rendus après délibération d'une ou de plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues.

Art. 14. — Le Gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion.

Art. 15. — La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le Conseil d'État.

— Elle ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents. En cas de partage, on appellera le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance. — Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit.

Art. 16. — Trois maîtres des requêtes sont désignés par le président de la République pour remplir au contentieux les fonctions de commissaire du Gouvernement.

Ils assisteront aux délibérations de la section du contentieux.

Art. 17. — Le rapport est fait, au nom de la section du contentieux, à l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux. Cette assemblée se compose : 1° des membres de la section ; 2° de conseillers en service ordinaire, pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. — Les conseillers adjoints à la section du contentieux ne peuvent y être remplacés que par une décision prise dans la forme qui est suivie pour leur désignation.

Art. 18. — Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations orales. — Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats, quatre jours au moins avant la séance. — Le commissaire du Gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire.

Art. 19. — Les affaires pour lesquelles il n'y a pas de constitution d'avocat ne sont portées à l'audience publique que si ce renvoi a été demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du Gouvernement, à qui elles sont préalablement communiquées. Si le renvoi n'a pas été demandé, ces affaires sont jugées par la section du contentieux, sur le rapport de celui de ses membres que le président en a chargé et après les conclusions du commissaire du Gouvernement.

Art. 20. — Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération.

Art. 21. — L'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux ne peut délibérer qu'en nombre impair ; elle ne

décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents.

Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau.

Art. 22. — Toutes les décisions prises par l'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux et par la section du contentieux sont lues en séance publique, transcrites sur le procès-verbal des délibérations et signées par le vice-président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux. Il y est fait mention des membres ayant délibéré. Les expéditions qui sont délivrées par le secrétaire portent la formule exécutoire.

Art. 23. — Le procès-verbal des séances de la section et de l'assemblée du Conseil d'État, statuant au contentieux, mentionne l'accomplissement des dispositions contenues dans les art. 15, 17, 18, 19, 20, 21 et 22.

Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, la décision peut être l'objet d'un recours en revision, qui est introduit dans les formes établies par l'article 33 du décret du 22 juillet 1806 et dans les délais fixés par le décret du 2 novembre 1864.

Art. 24. — Le décret du 22 juillet 1806, les lois et règlements relatifs à l'instruction et au jugement des affaires contentieuses continueront à être observés devant la section et l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux.

Sont applicables à l'assemblée les dispositions des articles 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences.

Les recours formés contre les décisions des autorités administratives continueront à n'être pas suspensifs.

Néanmoins, les conseils de préfecture pourront subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante.

Les formalités édictées par les articles 440 et 441 du Code de procédure civile seront observées pour la présentation de la caution.

Loi *du* 13 *juillet* 1879, RELATIVE AU CONSEIL D'ÉTAT (1).

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil d'État se compose : 1° de trente-deux conseillers d'État en service ordinaire ; 2° de dix-huit conseillers en service extraordinaire ; 3° de trente maîtres des requêtes ; 4° de trente-six auditeurs, savoir : douze de première classe et vingt-quatre de seconde classe.

ART. 2. — Le concours pour les fonctions d'auditeur de première classe est supprimé.

Les auditeurs de première classe seront choisis parmi les auditeurs de seconde classe ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil qui comptent quatre années d'exercice soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles ils auraient été appelés.

Ils seront nommés par décret du Président de la République. Le vice-président et les présidents de section seront appelés à faire des présentations.

ART. 3. — Les conseillers d'État en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'État, pourront, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée qui n'excédera pas trois ans.

Le nombre des membres du Conseil ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder le cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs.

Pendant ces trois années ils ne seront pas remplacés.

Les traitements ne pourront être cumulés.

Les conseillers et maîtres des requêtes qui seront remplacés dans leurs fonctions pourront obtenir le titre de conseillers et de maîtres des requêtes honoraires.

Les auditeurs de première classe remplacés dans leurs fonctions pourront être nommés maîtres des requêtes honoraires, s'ils comptent huit ans de fonctions au Conseil d'État.

ART. 4. — Le Conseil d'État est divisé en cinq sections, dont une section du contentieux et une section de législation.

(1) Voyez la loi du 1er juillet 1887 relative aux auditeurs de 2e classe au Conseil d'État, la loi du 26 octobre 1888 créant une section temporaire du contentieux au Conseil d'État, le décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État.

Les sections sont composées de cinq conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, à l'exception de la section du contentieux, qui est composée de six conseillers en service ordinaire et d'un président.

Il y aura un quatrième commissaire du Gouvernement attaché à cette section.

Un règlement d'administration publique statuera sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sur la répartition des membres et des affaires entre les sections, sur la nature des affaires qui devront être portées à l'assemblée générale, sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la présente loi.

Art. 5. — L'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux se compose :

1° Du vice-président; 2° des membres de la section; 3° de huit conseillers en service ordinaire, pris dans les autres sections et désignés conformément à l'article 17 de la loi du 24 mai 1872.

Lorsque les membres de l'assemblée du contentieux, délibérant dans une affaire, seront en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau devra s'abstenir.

Art. 6. — Le Conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer si seize au moins des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 7. — Toutes les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles auraient de contraire à la présente loi.

V

LE TRIBUNAL DES CONFLITS

TITRE IV

DE LA LOI DU 24 MAI 1872.

Des conflits et du tribunal des conflits.

Art. 25. — Les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont réglés par un tribunal

spécial composé : 1° du garde des sceaux, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants qui seront élus par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents.

Les membres du tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

Ils choisissent un vice-président au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

Ils ne pourront délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres présents au moins.

Art. 26. — Les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif.

Toutefois, ils ne peuvent se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement communiquée.

Art. 27. — La loi du 4 février 1850 et le règlement du 28 octobre 1849, sur le mode de procéder devant le tribunal des conflits, sont remis en vigueur.

VI

ROLE ÉVENTUEL
DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Loi *du* 15 *février* 1872, RELATIVE AU ROLE ÉVENTUEL DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.

Article premier. — Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent

immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les Conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

ART. 2. — Jusqu'au jour où l'assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

ART. 3. — Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les Députés qui auront pu se soustraire à la violence.

L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée.

ART. 4. — Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits.

Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

ART. 5. — Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire.

Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour les élections générales.

Ses pouvoirs cessent le jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée.

ART. 6. — Les décisions de l'Assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE DEUXIÈME

Le pouvoir politique.

seillers en service extraordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la justice, suivant les besoins du service. Les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas être attachés à la section du contentieux.

Un règlement d'administration publique statuera sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sur la répartition des affaires entre les sections, sur la nature des affaires qui devront être portées à l'Assemblée générale, sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la présente loi.

Art. 11. — Les conseillers en service extraordinaire ont voix délibérative, soit à l'Assemblée générale, soit à la section, dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires.

Les maîtres des requêtes ont voix délibérative soit à l'assemblée générale, soit à la section, dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres.

Les auditeurs ont voix délibérative à leur section et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs.

Art. 12. — En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 13. — Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le Conseil d'État a été entendu.

Les décrets rendus après délibération d'une ou de plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues.

Art. 14. — Le Gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion.

Art. 15. — La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le Conseil d'État.

— Elle ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents. En cas de partage, on appellera le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance. — Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit.

Art. 16. — Trois maîtres des requêtes sont désignés par le président de la République pour remplir au contentieux les fonctions de commissaire du Gouvernement.

Ils assisteront aux délibérations de la section du contentieux.

Art. 17. — Le rapport est fait, au nom de la section du contentieux, à l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux. Cette assemblée se compose : 1° des membres de la section ; 2° de conseillers en service ordinaire, pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. — Les conseillers adjoints à la section du contentieux ne peuvent y être remplacés que par une décision prise dans la forme qui est suivie pour leur désignation.

Art. 18. — Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations orales. — Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats, quatre jours au moins avant la séance. — Le commissaire du Gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire.

Art. 19. — Les affaires pour lesquelles il n'y a pas de constitution d'avocat ne sont portées à l'audience publique que si ce renvoi a été demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du Gouvernement, à qui elles sont préalablement communiquées. Si le renvoi n'a pas été demandé, ces affaires sont jugées par la section du contentieux, sur le rapport de celui de ses membres que le président en a chargé et après les conclusions du commissaire du Gouvernement.

Art. 20. — Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération.

Art. 21. — L'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux ne peut délibérer qu'en nombre impair ; elle ne

décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents.

Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau.

Art. 22. — Toutes les décisions prises par l'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux et par la section du contentieux sont lues en séance publique, transcrites sur le procès-verbal des délibérations et signées par le vice-président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux. Il y est fait mention des membres ayant délibéré. Les expéditions qui sont délivrées par le secrétaire portent la formule exécutoire.

Art. 23. — Le procès-verbal des séances de la section et de l'assemblée du Conseil d'État, statuant au contentieux, mentionne l'accomplissement des dispositions contenues dans les art. 15, 17, 18, 19, 20, 21 et 22.

Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, la décision peut être l'objet d'un recours en revision, qui est introduit dans les formes établies par l'article 33 du décret du 22 juillet 1806 et dans les délais fixés par le décret du 2 novembre 1864.

Art. 24. — Le décret du 22 juillet 1806, les lois et règlements relatifs à l'instruction et au jugement des affaires contentieuses continueront à être observés devant la section et l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux.

Sont applicables à l'assemblée les dispositions des articles 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences.

Les recours formés contre les décisions des autorités administratives continueront à n'être pas suspensifs.

Néanmoins, les conseils de préfecture pourront subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante.

Les formalités édictées par les articles 440 et 441 du Code de procédure civile seront observées pour la présentation de la caution.

Loi *du* 13 *juillet* 1879, RELATIVE AU CONSEIL D'ÉTAT (1).

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil d'État se compose : 1° de trente-deux conseillers d'État en service ordinaire ; 2° de dix-huit conseillers en service extraordinaire ; 3° de trente maîtres des requêtes ; 4° de trente-six auditeurs, savoir : douze de première classe et vingt-quatre de seconde classe.

ART. 2. — Le concours pour les fonctions d'auditeur de première classe est supprimé.

Les auditeurs de première classe seront choisis parmi les auditeurs de seconde classe ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil qui comptent quatre années d'exercice soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles ils auraient été appelés.

Ils seront nommés par décret du Président de la République. Le vice-président et les présidents de section seront appelés à faire des présentations.

ART. 3. — Les conseillers d'État en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'État, pourront, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée qui n'excédera pas trois ans.

Le nombre des membres du Conseil ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder le cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs.

Pendant ces trois années ils ne seront pas remplacés.

Les traitements ne pourront être cumulés.

Les conseillers et maîtres des requêtes qui seront remplacés dans leurs fonctions pourront obtenir le titre de conseillers et de maîtres des requêtes honoraires.

Les auditeurs de première classe remplacés dans leurs fonctions pourront être nommés maîtres des requêtes honoraires, s'ils comptent huit ans de fonctions au Conseil d'État.

ART. 4. — Le Conseil d'État est divisé en cinq sections, dont une section du contentieux et une section de législation.

(1) Voyez la loi du 1er juillet 1887 relative aux auditeurs de 2e classe au Conseil d'État, la loi du 26 octobre 1888 créant une section temporaire du contentieux au Conseil d'État, le décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État.

Les sections sont composées de cinq conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, à l'exception de la section du contentieux, qui est composée de six conseillers en service ordinaire et d'un président.

Il y aura un quatrième commissaire du Gouvernement attaché à cette section.

Un règlement d'administration publique statuera sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sur la répartition des membres et des affaires entre les sections, sur la nature des affaires qui devront être portées à l'assemblée générale, sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la présente loi.

Art. 5. — L'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux se compose :

1° Du vice-président; 2° des membres de la section; 3° de huit conseillers en service ordinaire, pris dans les autres sections et désignés conformément à l'article 17 de la loi du 24 mai 1872.

Lorsque les membres de l'assemblée du contentieux, délibérant dans une affaire, seront en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau devra s'abstenir.

Art. 6. — Le Conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer si seize au moins des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 7. — Toutes les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles auraient de contraire à la présente loi.

V

LE TRIBUNAL DES CONFLITS

TITRE IV

DE LA LOI DU 24 MAI 1872.

Des conflits et du tribunal des conflits.

Art. 25. — Les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont réglés par un tribunal

spécial composé : 1° du garde des sceaux, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants qui seront élus par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents.

Les membres du tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

Ils choisissent un vice-président au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

Ils ne pourront délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres présents au moins.

Art. 26. — Les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif.

Toutefois, ils ne peuvent se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement communiquée.

Art. 27. — La loi du 4 février 1850 et le règlement du 28 octobre 1849, sur le mode de procéder devant le tribunal des conflits, sont remis en vigueur.

VI

ROLE ÉVENTUEL
DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Loi *du* 15 *février* 1872, RELATIVE AU ROLE ÉVENTUEL DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.

Article premier. — Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent

immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les Conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

Art. 2. — Jusqu'au jour où l'assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

Art. 3. — Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les Députés qui auront pu se soustraire à la violence.

L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée.

Art. 4. — Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits.

Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

Art. 5. — Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire.

Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour les élections générales.

Ses pouvoirs cessent le jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée.

Art. 6. — Les décisions de l'Assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE DEUXIÈME

Le pouvoir politique.

LIVRE TROISIÈME

Organes et fonctions de l'État.

APPENDICE

LÉON CHAILLEY, ÉDITEUR.

8, RUE SAINT-JOSEPH, PARIS.

LA VIE NATIONALE

BIBLIOTHÈQUE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION

DE

MM. Charles BENOIST et André LIESSE

Les questions d'ordre politique, social et administratif ont pris, dans ces dernières années, un développement et une importance si considérables, qu'à moins d'être un spécialiste en telle ou telle de ces matières, il est impossible de porter un jugement éclairé sur des problèmes nombreux et d'une complexité toujours croissante. Ce n'est pas que les travaux sérieux fassent défaut. Au contraire, depuis 1870, il a paru une quantité d'ouvrages touchant soit à la politique générale, soit à l'économie politique. Mais ce sont surtout des études analytiques qui, le plus souvent, se restreignent à des points particuliers.

L'inconvénient de ces études de détail est de ne pas présenter en faisceau un ensemble d'idées saisissable. A cet égard, il y avait peut-être, en France, une lacune à combler. C'est ce que nous essayons de faire en publiant une collection qui nous semble répondre à un besoin urgent.

Cette collection, nous l'avons appelée *la Vie Nationale* parce que nous avons voulu montrer l'unité de la vie publique, dans notre pays, à travers ses multiples manifestations et parce que pour nous « la politique n'est

comme science, que la science de la vie des sociétés et comme art, que l'art de conduire la vie sociale pour le plus grand bien des individus et de l'État ».

Aussi chaque volume comprend-il deux parties : l'une — la plus courte — théorique ou historique ; l'autre, d'application et pratique. La première partie sert d'abord à établir une solidarité entre tous les volumes en les reliant à cette même conception : l'unité de la Vie Nationale ; elle est, en outre, une introduction nécessaire aux faits exposés dans la seconde, dont elle fournit l'explication.

Notre collection s'adresse donc, sous un de ses aspects, à tous ceux qui, citoyens conscients de leur devoir, veulent participer, de façon raisonnée, aux affaires du pays et, plus directement encore, à ceux qui, par leur situation ou leurs fonctions sont obligés de connaître, du moins dans leurs parties essentielles, les organes compliqués du gouvernement et de l'administration.

Ceux qui veulent apprendre y trouveront tout ce qu'il est indispensable de savoir; à ceux qui savent déjà, *la Vie Nationale* épargnera la peine de longues et difficiles recherches.

Pour réaliser cet objet, nous avons fait appel au concours d'écrivains qui se recommandent suffisamment ou par leur valeur scientifique, ou par leur compétence technique.

La Vie Nationale se composera d'environ quinze volumes, savoir :

OUVRAGE DÉJA PARU.

La Politique, par Charles Benoist.

POUR PARAITRE EN 1894.

Le Commerce, par G. François.
La Question sociale, par André Liesse.

POUR PARAITRE EN 1895 :

Les Finances, par Léon Say.
La Banque, par Édouard Aynard.
L'Education, par F. Picavet.
Les Colonies, par J. Chailley-Bert.
Les Travaux publics, par Yves Guyot.

EN 1896 ET 1897 PARAITRONT :

Le Droit et la Législation. — Les relations extérieures. — L'Agriculture. — Les Institutions locales. — La Défense du pays. — L'État et les Églises. — L'Hygiène publique.

Contrairement à ce qui a lieu lorsqu'il s'agit d'une *Encyclopédie* ou d'un *Dictionnaire*, qui forment un tout compact et sont, en général, d'un prix fort élevé,

LA VIE NATIONALE

BIBLIOTHÈQUE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES

offre cet avantage que chaque sujet est traité complètement dans un seul volume, qui peut être acheté séparément.

PRIX DE CHAQUE VOLUME
petit in-8° cartonné à l'anglaise, 4 francs.

V. — Le commerce jusqu'à la Révolution française.

L'acte de navigation. — Ses conséquences. — Accroissement du commerce de l'Angleterre. — Vicissitudes du commerce de l'Angleterre. — Vicissitudes du commerce de la France. — Commerce de la Hollande, de l'Allemagne, de l'Espagne. — Développement du Danemark et de la Russie.

VI. — Progrès des lois et des institutions commerciales du XVIe au XIXe siècle.

Établissement des postes. — Routes. — Canaux. — Associations commerciales. — Tenue des livres. — Commerce de banque. — Banque d'escompte et circulation. — Les ordonnances de Colbert.

VII. — Les guerres de la Révolution et de l'Empire.

Mesures prises par la Convention. — Le blocus continental. — Le commerce en France, en Angleterre et dans les diverses nations européennes. — Son essor aux États-Unis.

VIII. — Le commerce jusqu'en 1860.

Le commerce en Angleterre. — Établissement du libre échange. — Le commerce en France et en Europe. — Le Zollverein. — Le commerce dans l'Inde et en Amérique. — Découverte de l'or en Californie et en Australie. — Progrès réalisés. — Droit commercial. — Les expositions universelles.

IX. — Le commerce depuis 1860.

Traité de commerce entre la France et l'Angleterre. — Les conséquences. — Progrès du commerce. — Résultats de la guerre de 1870. — Retour du protectionnisme. — Le commerce en Europe, en Asie, en Australie. — Le partage de l'Afrique.

X. — État présent du commerce.

Progrès des transports et de l'outillage général de commerce. — Obstacles législatifs. — Le libre échange. — *Résumé de l'histoire du commerce.*

SECONDE PARTIE. — ADMINISTRATION. — ORGANISATION. — ENSEIGNEMENT

I. — Le ministère du commerce.

Définition et utilité du commerce. — Obligations et prérogatives des commerçants. — Nécessité d'une réglementation et d'une organisation particulières. — Ministère du commerce à l'étranger. — Le ministère du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes. — Attributions diverses. — Publications.

II. — Conseils, commissions et consuls.

Comités et conseils rattachés au ministère du commerce. — Conseil supérieur du commerce. — Les consuls. — Leur rôle commercial. — Rapports envoyés par eux. — Les consuls à l'étranger.

III. — Chambres de commerce.

Rôle des Chambres de commerce. — Création et recrutement. — Attributions. — Budget. — Chambre de commerce dans les colonies et à l'étranger. — Comparaison sur les Chambres de commerce françaises.

IV. — Foires, marchés et Bourses de commerce.

Foires et marchés. — Règlements qui les concernent. — Bourses de commerce. — Opérations. — Filières. — Usages de la Bourse de commerce de Paris. — Courtiers. — Bourses de commerce à l'étranger.

V. — Magasins généraux, docks et entrepôts.

Établissements des magasins généraux et docks. — Leurs opérations. — Entrepôts réels, fictifs, irréguliers et frauduleux. — Magasins généraux et docks à l'étranger. — Ventes publiques.

VI. — Communications et transports.

Postes et télégraphes. — Relations internationales. — Téléphones. — Chemins de fer. — Établissement et homologa-

tion des tarifs. — Tarifs différentiels. — Marine marchande. — Primes de construction et de navigation. — Subventions postales. — Connaissements et contrats d'assurances.

VII. — Instruments d'échange et de crédit.

Avantages de la réduction des manutentions successives. — Factures. — Filières. — Warrants et récépissés. — Lettres de voitures et connaissements. — Lettres de change, mandats, billets à ordres, chèque. — Emploi des warrants pour le gage (!) commercial.

VIII. — Droit commercial.

Nécessité du droit spécial de commerce. — Modifications successives du Code de commerce. — Tribunaux de commerce. — Droit commercial à l'étranger.

IX. — Douanes.

But et règlement des droits de douane. — Déclaration et paiement des droits. — Transit. — Entrepôts. — Admission temporaire. — Système de l'identique et de l'équivalent. — Cabotage.

X. — Droits de douanes.

Droits *ad valorem*. — Droits spécifiques. — Échelle mobile. — Taxes complémentaires, droits additionnels et surtaxes. — Droits divers perçus par les douanes.

XI. — Tarifs et traités de commerce.

Tarif général, conventionnel ou différentiel. — Nomenclature. — Tarif français de 1892 ; tarif maximum et tarif minimum. — Traités de commerce. — Clauses de la nation la plus favorisée. — Traités de navigation. — Certificat d'origine.

XII. — Valeurs en douane.

Utilité et signification des valeurs en douane. — Commission des valeurs, organisation et fonctionnement. — L'établissement des valeurs à l'étranger.

XIII. — Statistiques douanières.

Valeur relative des statistiques. — Mouvements des métaux

précieux. — Comparaison des données résultant de plusieurs années. — Statistiques à l'étranger.

XIV. — Tableaux du commerce extérieur.

Commerce général et commerce spécial. — Classement des produits par importance et par nature. — Tableaux spéciaux. — Pays de provenance et de destination. — Commerce par mer et par terre. — Mouvement des ports. — Cabotage.

XV. — Enseignement commercial.

Nécessité d'un tel enseignement. — Connaissances nécessaires à un commerçant. — Enseignement primaire, enseignement supérieur.

XVI. — L'enseignement primaire et secondaire.

Organisation de l'enseignement primaire. — Sections commerciales. — Écoles pratiques. — Ecoles d'enseignement secondaire. — L'enseignement à l'étranger.

XVII. — L'enseignement supérieur.

École supérieure de commerce de Paris. — École des hautes études commerciales. — Écoles supérieures dans les départements. — L'enseignement supérieur à l'étranger.

7361-94. — CORBEIL. Imprimerie ÉD. CRÉTÉ.



DO NOT REMOVE
OR
MUTILATE CARD

